

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES PRINCIPES
DE DROIT DES GENS
DANS LA JURISPRUDENCE

DE LA

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

THÈSE

*soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Paris
le 5 décembre 1931*

PAR

JEAN COLLETTE

PRÉSIDENT : M. A. DE LA PRADELLE, *professeur.*
SUFFRAGANTS { M. GIDEL, *professeur.*
 { M. LAFERRIÈRE, *professeur.*

IMPRIMERIE BERGER-LEVRAULT
NANCY-PARIS-STRASBOURG

—
1931

**LES PRINCIPES
DE DROIT DES GENS
DANS LA JURISPRUDENCE**

DE LA

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES PRINCIPES
DE DROIT DES GENS
DANS LA JURISPRUDENCE

DE LA

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

THÈSE

*soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Paris
le 5 décembre 1931*

PAR

JEAN COLLETTE

PRÉSIDENT : M. A. DE LA PRADELLE, *professeur.*
SUFFRAGANTS { M. GIDEL, *professeur.*
 { M. LAFERRIÈRE, *professeur.*

IMPRIMERIE BERGER-LEVRAULT
NANCY-PARIS-STRASBOURG

—
1931

AVERTISSEMENT

Nous devons un mot d'explication au lecteur qui, par suite du titre très général donné à cette étude, pourrait se figurer, bien à tort, qu'elle lui présente le dernier état du Droit des Gens sur tous les grands problèmes juridiques internationaux. Nous aurions souhaité un titre plus restreint : mais il eût désigné de façon beaucoup trop vague, ou même trop incomplète, le contenu exact des développements qui vont suivre. Celui que nous nous sommes finalement résolu à adopter était nécessaire pour délimiter notre sujet. Et c'est parce qu'il ne le fait pas, malgré sa longueur, avec toute la clarté désirable que nous allons, en quelques lignes, préciser, non pas tant ce que l'on trouvera dans cette étude, que ce qu'il n'y faudra pas chercher.

A parcourir la table des matières, on pourrait s'attendre à un véritable petit manuel de Droit des Gens, tout au moins de cette partie du Droit des Gens que les juristes, parce qu'elle ne traite pas des lois de la guerre, nomment le Droit de la paix. Mais, en fait, il n'en va nullement ainsi : nos travaux ont porté sur un domaine beaucoup plus restreint. Nous avons donné, à la plupart de nos chapitres, des titres plus généraux que leur contenu réel, parce qu'ils groupent souvent des questions que réunit un lien assez lâche : si le cadre est étendu, bien qu'incomplètement rempli, c'est pour que puissent y trouver place même des matières pour ainsi dire excentriques.

Quant au titre sous lequel nous avons rassemblé le tout : « les principes de Droit des Gens dans la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale », on voit tout de suite qu'il énonce en réalité, une double limitation. D'une part, la base unique de notre étude est cette jurisprudence de la Cour. Les questions sur lesquelles elle s'est prononcée ont seules retenu notre attention, de même que nous n'avons tenu compte que de la manière dont elle les a envisagées et résolues. Nous n'exposons pas comment la

majorité des juristes ou la pratique internationale conçoivent tel problème, telle difficulté juridique, mais uniquement quelle solution la Cour adopte à leur égard. D'autre part, nous ne nous attachons qu'aux « principes de Droit des Gens » ; seront donc laissées de côté toutes les indications particulières de procédure ; de même tout ce qui concerne l'organisation ou la compétence d'un organe international pris individuellement. Nous ne dirons pas, par exemple, quels sont, aux yeux de la Cour, malgré l'intérêt de sa décision, les pouvoirs du Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, ou les limites exactes de l'autorité de l'Organisation internationale du travail. Sans doute, il nous arrivera souvent de citer l'opinion de la Cour sur l'un quelconque de ces multiples points de détail : mais ce ne sera jamais qu'à titre d'exemple, ou parce que, la Cour n'émettant de principes qu'à raison de cas concrets qui lui sont soumis, un exposé sommaire de ces cas ne peut que mieux éclairer les règles à l'énoncé desquelles ils donnent lieu.

Ainsi, comme nous le redirons plusieurs fois au cours de notre étude — mais nous tenons à le bien préciser dès le début — seuls les principes offrant une certaine généralité nous intéressent ; seule l'opinion de la Cour, si exceptionnelle ou, en d'autres cas, si incomplète qu'elle puisse être, retient notre attention. Et c'est assez. Nous avons extrait, des décisions rendues par la Cour pendant ses dix-neuf premières sessions, un grand nombre de principes intéressants, soit par leur nouveauté, soit par leur force intrinsèque : on les trouvera exprimés autant que possible dans les termes mêmes de la Cour, et groupés aussi méthodiquement que nous l'avons pu, dans les cinq chapitres qui forment le corps de notre étude. Auparavant, nous croyons utile d'expliquer, en quelques pages, ce qu'est exactement la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale, sur laquelle, on le sait, tous nos développements reposent.

CHAPITRE I

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

Il serait extrêmement intéressant de procéder, sur beaucoup des questions que nous allons considérer, à une étude comparative de la manière dont elles se posent en Droit international et en Droit interne. Mais ces comparaisons, outre qu'elles allongeraient par trop nos développements, ne rentrent pas directement dans le sujet que nous nous sommes proposés de traiter : nous y avons donc renoncé. Par exception, ce premier chapitre s'ouvre sur une étude parallèle de ce qu'est la jurisprudence en Droit interne et en Droit international : elle nous semble constituer, en effet, une introduction indispensable à la détermination du rôle et de la formation de la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale.

SECTION 1

La jurisprudence en Droit interne et en Droit international.

Comme nous ne voulons pas faire œuvre purement théorique, nous n'avons pas à prendre parti dans la querelle des juristes au sujet de la classification des sources de Droit : peu nous importe donc que la jurisprudence soit une source distincte de la coutume ou qu'elle n'en soit séparée, comme l'écrivent MM. Colin et Capitant, « que par des nuances délicates et peut-être même imperceptibles » (1). Retenons seulement ceci, que la jurisprudence constitue l'une des sources du Droit, et disons quelques mots de ce qui la caractérise à cet égard, tant en Droit interne

(1) *Cours élémentaire de Droit civil français*, t. I, p. 28.

qu'en Droit international. Précisons toutefois que nous n'entendons pas du tout dire par là qu'elle crée le Droit : ce serait intervenir dans une question philosophique qui, malgré son importance capitale, reste en dehors de l'objet de cette étude. Quand nous parlons de « sources du Droit », ce sont les sources des règles de Droit, ou, selon le professeur Charles de Visscher, les « sources formelles du Droit positif » (1) que nous envisagerons.

* * *

Dans le tome I de son *Traité élémentaire de Droit civil*, M. Planiol définit la jurisprudence : « la façon dont les lois sont interprétées par les tribunaux » (2). Pour MM. Colin et Capitant, qui se placent à un point de vue quelque peu différent, elle est l'ensemble « des décisions rendues par les tribunaux de divers ordres appelés à statuer sur les litiges auxquels donne lieu l'application de la loi » (3).

Ainsi, premier caractère, la jurisprudence ne peut être qu'une source de Droit secondaire, ou, si l'on préfère, complémentaire : elle suppose, d'une part, l'existence d'un corps de lois, d'autre part, la survenance de litiges mettant en jeu leur application. Elle n'est, en somme, que l'interprétation de la législation par les tribunaux. Ne doit-elle pas, dès lors, conformément aux principes fondamentaux d'interprétation que nous étudierons longuement (4), respecter le texte et l'esprit des lois ? Ce n'est pas douteux, en principe. Mais, dans la réalité, elle comprend beaucoup plus largement son rôle de créatrice de règles juridiques, et, par des raisonnements ingénieux ou hardis, à la manière du préteur à Rome, il lui arrive d'ajouter à la loi, ou au contraire de l'éluder, parfois même de la retourner. C'est ainsi, pour citer un exemple correspondant à chacun de ces trois cas, que la jurisprudence a étendu aux biens meubles l'inaliénabilité stipulée par le Code civil pour les immeubles de la femme mariée sous le régime dotal ; que, malgré les lois de l'an VI et de l'an VII, elle a peu à peu rendu saisissables les rentes sur l'État ; que, selon

(1) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. VI, p. 345.

(2) T. I, p. 44.

(3) *Cours élémentaire de Droit civil français*, t. I, p. 34.

(4) Chapitre IV, section 2.

l'expression de MM. Colin et Capitant, elle est arrivée à « faire sortir, sauf quelques restrictions insignifiantes, le principe de la liberté des stipulations pour autrui » de trois articles du Code civil contenant « la prohibition de stipuler pour autrui, sauf dans deux cas exceptionnels » (1). Il n'est donc pas exagéré de dire, avec les mêmes auteurs, que « le rôle de la jurisprudence est... considérable » (2). Il l'est au point que, dans ses arrêts 14 et 15, la Cour permanente de Justice internationale déclare que, lorsqu'une juridiction internationale doit se livrer « à une interprétation personnelle d'un Droit national », elle a à tenir compte, non seulement des textes législatifs qui sont à la base de ce Droit, mais aussi de la jurisprudence, telle qu'elle est sanctionnée par « la plus haute juridiction nationale » du pays intéressé (3). L'autorité la plus élevée en matière de Droit des Gens reconnaît ainsi, avec une grande force, l'importance de la jurisprudence dans la formation du Droit interne.

Mais, comme l'écrit M. Planiol, c'est un principe fondamental de l'organisation judiciaire française que, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays tels que l'Angleterre, un tribunal « n'est lié ni par les décisions qu'il a pu rendre antérieurement pour des affaires analogues, ni par les décisions d'un autre tribunal, même supérieur en degré » (4), sauf, parfois, par celles de la Cour de cassation. On pourrait être tenté de penser qu'une telle liberté rend impossible l'élaboration d'une jurisprudence. Mais il n'en est rien. Comme l'expliquent très bien MM. Colin et Capitant, « il arrive un moment où la jurisprudence se fixe sur telle ou telle question », parce que « les décisions qui se succèdent sur des litiges identiques ou analogues tendent fatalement à se modeler les unes sur les autres » : « les précédents, s'ils ne lient pas les juges, les inspirent fatalement ». Et les arrêts de la Cour de cassation, même lorsqu'ils ne sont pas obligatoires pour la juridiction inférieure, jouissent « d'une autorité presque égale à celle de la loi ». Ils ne s'imposent, sans doute, ni à la Cour elle-même, ni aux autres tribunaux, lorsqu'ils ont à se prononcer sur de nouveaux litiges, même analogues à celui qui a provoqué

(1) *Cours élémentaire de Droit civil français*, t. I, p. 36.

(2) *Cours élémentaire de Droit civil français*, t. I, p. 36.

(3) P. 46 et 124.

(4) *Traité élémentaire de Droit civil*, t. I, p. 83.

l'arrêt. Mais, en fait, ces tribunaux n'adopteront pas une autre interprétation, dans la crainte d'une cassation en cas de pourvoi; et la Cour ne se départira pas « d'une jurisprudence qu'elle a formulée elle-même, étant donnée la perturbation dans les intérêts qu'entraînerait une pareille volte-face » (1). Ainsi se forme, en Droit interne, une jurisprudence stable, sur l'unité de laquelle veillent la Cour de cassation et le Conseil d'État.

Cela ne fait, toutefois, pas disparaître la liberté de décision des tribunaux qui est à la base de notre Droit, et aussi du statut de la Cour permanente de Justice internationale. Aussi se produit-il parfois, dans la jurisprudence, des revirements, des décisions contradictoires : cette unité et cette stabilité que nous venons de lui reconnaître sont très relatives, et elle ne constitue qu'une source fort imparfaite du Droit. Non seulement ses solutions sont toujours à la merci d'un reversement subit — et il en est de célèbres, comme celui du Conseil d'État en matière de recours pour excès de pouvoir — mais, comme l'écrit M. Planiol, elles varient « selon les temps et les lieux » (2), elles manquent d'unité malgré l'autorité des deux juridictions supérieures. A ce point de vue encore, la jurisprudence ne peut être, comme nous le disions en commençant, qu'une source complémentaire, secondaire, du Droit interne.

*
* *

Si nous la considérons maintenant comme source du Droit des Gens, nous la voyons revêtir deux aspects dont la simultanéité paraît curieuse : en même temps que ses imperfections s'y montrent beaucoup plus graves, le rôle qu'elle joue augmente considérablement. L'infériorité de l'organisation judiciaire internationale d'une part, d'autre part l'absence d'une législation internationale expliquent ces deux caractères. Essayons de montrer, dans une étude aussi parallèle que possible à celle que nous avons faite pour le Droit interne, que leur coexistence, quoiqu'il puisse sembler, n'a rien d'un paradoxe.

Et d'abord, les définitions que nous avons données de la jurisprudence en Droit interne ne peuvent s'appliquer ici sans

(1) *Cours élémentaire de Droit civil français*, t. I, p. 35-36.

(2) *Traité élémentaire de Droit civil*, t. I, p. 7.

subir une modification : car il n'y a pas de lois internationales s'imposant aux États, puisque ceux-ci, comme nous le dirons, et dans une mesure qu'il nous faudra préciser, sont souveraines (1). Qu'on le regrette ou non, le Droit international n'est, dans l'état actuel de son développement, qu'un Droit volontaire : comme le dit l'arrêt 9 de la Cour, sur lequel nous aurons à revenir longuement, les États ne sont liés que par des règles procédant de leur volonté (2). Comme celle-ci se manifeste de deux manières, « dans des conventions ou dans des usages acceptés généralement » (3), nous donnerons de la jurisprudence internationale cette définition, calquée sur celle de MM. Colin et Capitant : elle est formée par l'ensemble des décisions rendues par les tribunaux nationaux ou internationaux à propos des litiges auxquels donne lieu l'application soit de la coutume internationale, soit des traités, soit enfin des décisions internationales émanant d'un organe dont l'État s'est engagé, par voie conventionnelle, à reconnaître l'autorité. En un sens, le rôle de la jurisprudence n'est que secondaire, comme en Droit interne, puisqu'elle n'entre pas en jeu s'il ne s'élève une divergence relative à l'application de l'un au moins des trois éléments que nous venons d'examiner. Mais, d'un autre côté, elle revêt, en Droit des Gens, une « importance extrême », comme l'écrivent MM. Pillet et Niboyet dans leur *Manuel de Droit international privé* : en effet, constatent-ils, « il est... normal que dans un droit non écrit » — nous dirions plutôt, aujourd'hui, un droit peu écrit — « les causes d'incertitude étant bien plus fréquentes », la jurisprudence ait dû, « sur de nombreux points, véritablement écrire le Droit » (4). Son rôle, en tant que créatrice de règles de Droit, est donc considérable.

Quant à sa formation, nous avons dit que deux catégories de juridictions y collaborent. Les tribunaux nationaux, qui constituent la première, ont même été longtemps la source unique de la jurisprudence internationale. Leur compétence pour appliquer le Droit international est, en effet, indéniable, tout au moins, pour quelques-uns d'entre eux, dans certaines limites : en France, par exemple, selon MM. Pillet et Niboyet, « les tribunaux judi-

(1) Chapitre II, section 1.

(2) P. 18.

(3) P. 18.

(4) P. 34.

ciaires ont le droit d'interpréter les traités en ce qui concerne les litiges d'intérêt privé, mais... pas en matière de Droit public » (1). Et, « bien que juridictions internes par leur organisation », selon la remarque du professeur de Visscher, les Cours des prises n'ont-elles pas « pour mission d'appliquer le Droit international » (2)? Cependant, comme l'écrit le professeur Hudson dans son cours de 1925 à l'Académie de Droit international de La Haye, les juridictions internes ne donnent « que peu de chose en ce qui concerne la jurisprudence internationale » (), parce qu'elles se placent forcément, et, croyons-nous, avec raison, à un point de vue national. Puis, si l'on peut dire, avec le professeur de Visscher, qu' « un ensemble de décisions judiciaires rendues dans des pays différents » aboutit « à la formation d'une jurisprudence constante » (4), il est non moins vrai que deux faits viennent aggraver le manque d'unité et l'incertitude que nous reprochions à la jurisprudence interne : d'une part les différences, parfois considérables, qui existent entre les Droits des divers pays; d'autre part, l'absence d'un organe jouant, par rapport aux groupes de tribunaux nationaux, le rôle de la Cour de cassation ou du Conseil d'État à l'égard des juridictions françaises.

Seuls, en réalité, des tribunaux internationaux peuvent produire une jurisprudence vraiment internationale. Encore faut-il qu'ils possèdent l'organisation requise. Les premiers de ces tribunaux ont été des juridictions arbitrales, auxquelles les récents traités de paix ont redonné, par la création des tribunaux arbitraux mixtes, un regain d'importance. Elles ont sans doute rendu nombre de décisions dont MM. Pillet et Niboyet déclarent qu' « il convient de reconnaître la valeur » (5). Mais leur rôle, dans la formation du Droit des Gens, ne peut se comparer à celui d'un tribunal national dans celle du Droit interne; et cela pour deux raisons. Tout d'abord, les arbitres se prononcent souvent en amiables compositeurs; c'est-à-dire qu'ils appliquent, à côté ou à l'exclusion des règles de Droit, des considérations de pure

(1) *Manuel de Droit international privé*, p. 38-39.

(2) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. VI, p. 356.

(3) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. VIII, p. 347.

(4) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. VI, p. 356-357.

(5) *Manuel de Droit international privé*, p. 39.

équité, même en contradiction avec les premières : ce qui s'oppose, on le comprend, à la formation d'une jurisprudence sérieuse. En second lieu, comment « des organismes... qui sont, entre eux, sans liens et sans relations », qui n'apportent que des « sentences rendues de temps à autre », pourraient-ils développer, selon l'expression du professeur Hudson, « une saine jurisprudence » (1)? La Cour internationale d'Arbitrage, créée en 1899, marque sans doute un progrès, mais l'« absence d'un personnel permanent, consacrant toute son activité à un effort continu », constitue encore un grave « handicap ». Heureusement, continue le professeur Hudson, la création de la Cour permanente de Justice internationale ouvre « une ère nouvelle » (2) : essayons de le démontrer, dans une seconde section de ce chapitre.

SECTION 2

La jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale.

L'institution de cette Cour est saluée avec enthousiasme par le professeur Hudson, dans son cours de 1925 à l'Académie de Droit international de La Haye, que nous avons déjà cité à plusieurs reprises. « Pour la première fois dans l'Histoire moderne, s'écrie-t-il, le monde dispose d'un groupe permanent de juges consacrant leur temps aux progrès de la jurisprudence internationale et prêts à agir, au point de vue judiciaire, en vue de développer le Droit international tel qu'il doit être appliqué aux diverses éventualités de l'existence » (3). Cette phrase résume très bien l'immense progrès réalisé par la Cour permanente de Justice internationale sur la Cour permanente d'Arbitrage de 1899. Sans doute, l'accord des parties peut encore lui accorder des pouvoirs d'amiable compositeur. Sans doute aussi, cet accord des États est nécessaire pour lui donner compétence : elle reconnaît elle-même, dans l'arrêt 2, que sa juridiction « se fonde tou-

(1) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. VIII, p. 347.

(2) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. VIII, p. 347-348.

(3) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol VIII, p. 348.

jours sur le consentement du défendeur et ne saurait subsister en dehors des limites dans lesquelles ce consentement a été donné » (1). Mais, tout en restant à certains points de vue une Cour d'arbitrage, elle est aussi, et surtout, une Cour de justice : et c'est ce dernier caractère, déclare M. le juge Négulesco dans un article dont nous reparlerons, « qui lui donne la permanence et la stabilité nécessaires » (2).

Il faudrait, pour le prouver, étudier en détail son organisation. Mais c'est là une question qui sort du cadre de nos développements et dont, pour cette raison, nous n'allons exposer que les très grandes lignes. Peut-on réellement prétendre, comme le fait, dans son livre posthume sur « la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale », le professeur Geza de Magyary, que « la Cour est revêtue de toutes les attributions qui caractérisent l'organisation des tribunaux des États modernes » (3)? Les deux restrictions que nous avons faites, concernant la possibilité pour la Cour de juger en amiable compositeur et le caractère éminemment facultatif de sa compétence, pourraient faire repousser une telle assimilation. Mais ce serait, croyons-nous, accorder à ces restrictions beaucoup plus d'importance qu'elles n'en ont. Ce sont, en effet, les règles de Droit que les juges doivent normalement appliquer. D'un autre côté, le principe de la compétence obligatoire fait une apparition, sans doute timide mais essentielle, puisque les États sont invités à signer une clause stipulant cette obligation à l'égard de certaines questions, vis-à-vis de tel ou tel État de leur choix. Quant aux autres caractéristiques de la nouvelle institution, elles concourent à lui assurer une organisation analogue à celle des tribunaux ordinaires. Les juges ne sont plus nommés par les parties en litige, mais élus avant tout différend et sans égard à leur nationalité; l'inamovibilité, la jouissance des immunités diplomatiques, une rétribution élevée assurent, autant que faire se peut, leur indépendance. D'autre part, selon les paroles mêmes du président Loder lors de la séance d'inauguration, « la procédure n'est plus à faire, elle est réglée dans le statut et le règle-

(1) P. 16.

(2) *Revue générale de Droit international public*, année 1926, p. 155.

(3) P. 50.

ment » (1). Tout ceci nous permet d'affirmer, avec M. Politis, qu'« à la différence des sentences arbitrales... les décisions de la Cour sont de véritables arrêts de justice » (2).

* * *

Peut-on cependant accorder à toutes ces décisions le même rôle dans la formation de sa jurisprudence? C'est une question qui ne se poserait pas, si la Cour ne rendait que des « arrêts » ou, selon le texte anglais, des « judgments ». Or, elle émet aussi des ordonnances, et surtout des « avis consultatifs » ou « advisory opinions ». Le recueil de ses actes, pour les dix-neuf premières sessions, comprend 16 arrêts, 18 avis et 13 ordonnances. Faut-il tenir un compte égal de tous ces actes?

Pour ce qui est des ordonnances — en anglais « orders » — nous croyons devoir les éliminer. D'abord parce qu'exception faite pour deux d'entre elles, leur intérêt nous semble des plus faibles : beaucoup, par exemple, se bornent à modifier des délais de procédure. Puis, de l'avis de la Cour elle-même, ses ordonnances « ne décident pas avec force obligatoire... et avec effet définitif », bien qu'elles soient, « en règle générale, lues en audience publique, les agents dûment prévenus » (3). Ainsi s'exprime l'ordonnance du 19 août 1929 concernant l'affaire des zones franches entre la France et la Suisse. En conséquence, nous ne tiendrons pas compte des quelques principes de Droit des Gens que contient cette catégorie d'actes, parce qu'ils nous semblent insuffisants à fonder une véritable jurisprudence.

Nous mettons, au contraire, sur le même pied que les arrêts, les 18 avis déjà émis par la Cour. Cette fonction consultative de la Cour, sur laquelle le pacte de la Société des Nations est extrêmement bref, et le statut absolument muet, a soulevé de nombreuses discussions, parfois de violentes critiques : nous n'avons pas à les examiner ici. Disons seulement que les avis de la Cour nous paraissent constituer une source jurisprudentielle aussi importante et aussi sérieuse que les arrêts. Que ses fondateurs l'aient voulu ou non, la Cour a pris l'habitude de

(1) Cité dans *La Justice internationale* de M. POLITIS, p. 183.

(2) *La Justice internationale*, p. 19.

(3) P. 13.

suivre dans les deux cas la même procédure : assimilation qu'une partie de la Doctrine juge fâcheuse, mais qu'elle ne peut nier, surtout depuis qu'elle a été, en quelque sorte, consacrée par la revision du Règlement de la Cour en 1927, puisque les parties intéressées à une demande d'avis peuvent désormais, comme dans la procédure contentieuse, avoir sur le siège un juge de leur nationalité. Dès avant cette réforme, nous voyons la Cour, dans son arrêt 7, passer rapidement sur la discussion d'un point litigieux, parce que la « question a été déjà examinée » (1) dans un avis antérieur. Si nous examinons, d'autre part, les principaux travaux dont la jurisprudence de la Cour a déjà été l'objet, nous constatons qu'ils s'appuient aussi bien sur les avis que sur les arrêts. Pour ne citer que deux exemples, M. le juge Negulesco, dans son article de la *Revue générale du Droit international public*, le professeur Salvioli, dans son cours de 1926 à l'Académie de Droit international de La Haye, tiennent également compte des uns et des autres. Comment n'aurions-nous pas tout lieu de croire que nous sommes dans le vrai, en adoptant une position analogue?

Ainsi les 16 arrêts et les 18 avis que la Cour a produits pendant ses 19 premières sessions, c'est-à-dire depuis 1922 jusqu'à la fin de l'année 1930, constituent la jurisprudence dont nous allons examiner, par le détail, les principes. Ceux-ci sont émis à propos d'affaires très variées, dont certaines ont parfois donné lieu à de longs débats, à plusieurs décisions : les différends relatifs aux concessions Mavrommatis ou à l'usine de Chorzow ont eu, pour cette raison, un certain retentissement. D'autres litiges, quoique tranchés plus rapidement, ont également reçu des décisions qui, par leur nouveauté ou leur importance, ont suscité une très nombreuse littérature : telle la célèbre affaire du *Lotus*. Mais tous ces différends ne nous intéressent pas en eux-mêmes : seuls, les principes, à la production desquels ils ont contribué, ont de l'importance pour nous. Ce sont eux qui ont déterminé le plan de notre étude. Nous les avons d'abord groupés selon la matière à laquelle ils se rapportaient; puis, nous avons réuni en un même chapitre celles de ces matières qu'une idée commune paraissait relier : ainsi, l'idée que les engagements internationaux

(1) P. 31.

obligent leurs signataires forme le pivot de notre chapitre IV. Nous avons obtenu de la sorte les cinq chapitres qui vont suivre.

*
* *

Il nous resterait, pour terminer ce tour d'horizon trop rapide sur la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale, à apprécier son importance, à rechercher les caractères qui la distinguent, qui forment comme sa marque propre. Mais nous croyons qu'une telle vue d'ensemble, de nature essentiellement synthétique, prendra plus logiquement place comme conclusion de nos développements : placée à la fin de ceux-ci, elle pourra être mieux motivée et, en tout cas, moins artificielle que si nous tentions de l'exposer à la fin d'un chapitre qui n'est, somme toute, qu'une introduction au sujet véritable de notre étude.

CHAPITRE II

LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS ET LE DROIT INTERNATIONAL

SECTION 1

La souveraineté : son étendue, ses limites.

La notion de la souveraineté de l'État en Droit international est vivement critiquée, depuis quelques années, par un grand nombre de juristes, d'économistes et d'hommes politiques. Il faut l'« éliminer du Droit international public », écrit le professeur Karl Strupp dans un livre récent, comme une « notion erronée et donnant lieu à de dangereux malentendus » (1). Et M. Politis, dans son cours de 1925 à l'Académie de Droit international de La Haye, soutient même qu'« elle est dès à présent virtuellement abolie » (2), qu'on ne continue à employer le mot que par une fâcheuse habitude dont il importe de se débarrasser. Dès avant 1914, quelques voix s'étaient fait entendre dans ce sens. Mais c'est de l'après-guerre que date la grande offensive contre la souveraineté. La Cour permanente de Justice internationale va-t-elle intervenir, directement ou indirectement, dans le débat, et de quel côté?

I

Dans le premier de ses arrêts, qui remonte au 17 août 1923, la Cour emploie plus d'une fois le mot de « souveraineté », par exemple lorsqu'elle reconnaît le « droit de souveraineté » (3) de

(1) *Éléments de Droit international public universel, européen et américain*. Édition de 1927, p. 24.

(2) Vol. VI, p. 10.

(3) Arrêt n° 1, p. 24.

l'Allemagne sur le canal de Kiel et déclare qu'il faut interpréter restrictivement toute limitation apportée à un tel droit par voie conventionnelle. Faut-il voir là comme un *lapsus calami* à la charge des rédacteurs de l'arrêt? Nous ne le croyons pas, car la Cour a déjà employé l'expression de « souveraineté nationale » dans un avis de l'année précédente (1), et ses actes postérieurs reprennent à plusieurs reprises les mêmes mots. C'est ainsi que dans les tout récents arrêts 14 et 15, rendus le 12 juillet 1929, à propos des emprunts serbes et brésiliens, on lit qu'un « État souverain... ne peut être présumé avoir soumis la substance de sa dette... à une autre loi que sa loi propre » (2). Il nous paraît donc logique de conclure que, contrairement au professeur Strupp qui chasse de son livre la notion de souveraineté pour la raison que nous avons citée plus haut, la Cour permanente de Justice internationale emploie dès ses premiers actes et continue à employer les mots de « souveraineté, droit de souveraineté, droit souverain, État souverain... », pour désigner une certaine idée ou un certain nombre d'idées qu'il nous faut maintenant préciser. Ce sont là, en effet, des mots assez vagues et de signification extrêmement variable.

Il est vrai que, dans aucun des arrêts et avis des 19 premières sessions de la Cour, nous ne trouvons une théorie générale de la souveraineté. Mais il est possible de la dégager d'un certain nombre de règles qui sont formulées dans ces actes : et les cas concrets, à propos desquels la Cour les énonce, nous permettent de voir comment elle entend leur application. Avant d'opérer cette synthèse, commençons par en chercher les éléments dans le détail des textes.

II

L'État est souverain.

A l'occasion des questions qui lui sont soumises, la Cour est d'abord amenée, parmi les droits que l'on reconnaît aux États, à en préciser un certain nombre. Elle reconnaît, par exemple, que l'internationalisation du canal de Kiel ne le soustrait pas au

(1) Avis n° 2, p. 22.

(2) P. 42 et 121.

droit de souveraineté de l'Allemagne et que celle-ci peut le fermer aux navires battant pavillon d'une nation en état de guerre avec elle. La Cour rapproche de cette situation celle de la Turquie, moins bien traitée en 1888 que l'Allemagne en 1919 puisqu'elle ne peut fermer le canal de Suez, dont elle est riveraine, aux navires de pays en guerre avec elle. Mais son droit de défense est cependant réservé dans une certaine mesure, dit la Cour, puisqu'on ne peut construire « aucune fortification commandant le canal » (1).

Dans un autre ordre d'idées, la Cour affirme à deux reprises le droit pour l'État de faire respecter le Droit international en la personne de ses ressortissants, de prendre fait et cause pour ses nationaux victimes d'un acte contraire au Droit international commis par un autre État (2).

En jugeant, dans son arrêt 7, que l'Allemagne a conservé jusqu'au transfert effectif de la souveraineté en Haute-Silésie polonaise le droit de disposer de ses biens, la Cour fait de ce droit l'un des attributs de la souveraineté. Et, ajoute-t-elle, un abus de ce droit ne se présume pas : il doit être prouvé par celui qui l'allègue (3).

La même absence de présomption se manifeste à l'égard des dispositions limitant l'indépendance des États : car, le Droit international régissant les rapports entre des États indépendants, ses règles, dit la Cour, procèdent de leur volonté (4). Comme applications de cette loi fondamentale, la Cour pose plusieurs principes de grande importance.

L'un est formulé en ces termes par l'arrêt 16 : « Les conventions, sauf quelques exceptions particulières, ne deviennent obligatoires qu'en vertu de leur ratification » (5). C'est par la ratification, acte de sa volonté, que l'État signataire s'engage. Et, lorsqu'un État étend à de nouveaux territoires sa souveraineté, elle ne saurait subir d'autres limitations que celles résultant de l'instrument même qui a établi et reconnu cette souveraineté;

(1) Arrêt n° 1, p. 26.

(2) Arrêts n° 2, p. 12; 14, p. 12.

(3) P. 30.

(4) Arrêt n° 9, p. 18.

(5) P. 20.

sauf, évidemment, dans le cas d'un nouvel accord stipulant ces limitations (1).

D'autre part, seconde application de la même idée générale, « aucun État ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres États soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement » (2). Il est impossible d'affirmer plus nettement ce principe capital de l'indépendance des États, du caractère volontaire du Droit international. La Cour reconnaît en conséquence que les États qui ne s'y sont pas engagés ont toute liberté de ne pas lui soumettre leurs différends, que sa juridiction ne saurait subsister en dehors des limites dans lesquelles ils ont donné leur consentement (3).

Son souci de respecter la volonté des États lui fait formuler cet autre principe que, sans aller jusqu'à refuser à une clause limitative de la souveraineté le sens commandé par ses termes formels, on doit cependant adopter à son égard l'interprétation restrictive (4). Il y a là une directive importante donnée par la Cour en une matière qui sera examinée ailleurs : la question de l'interprétation des traités. Elle y obéit en prenant à son compte cette thèse qu'il ne faut pas étendre par voie d'interprétation la compétence de l'Organisation internationale du Travail, puisque l'établissement de cette Organisation comporte pour les États une renonciation à certains droits de souveraineté (5).

Ailleurs la Cour affirme le droit pour l'État, tout au moins dans la situation actuelle des relations internationales, d'étendre ses lois à des personnes, des biens et des actes hors du territoire, sauf règle contraire : la liberté est ici le fait normal, non l'exception. Dès lors, ajoute l'arrêt 9 dans l'affaire du *Lotus*, « tout ce qu'on peut demander à un État, c'est de ne pas dépasser les limites que le Droit international trace à sa compétence; en deçà de ces limites, le titre à la juridiction qu'il exerce se trouve dans sa souveraineté » (6). Nous aurons à reparler, à cause de

(1) Avis n° 8, p. 41.

(2) Avis n° 5, p. 22.

(3) Arrêt n° 2, p. 16.

(4) Arrêt n° 1, p. 23.

(5) Avis n° 2, p. 22; 13, p. 22.

(6) P. 19.

son importance, du droit de juridiction comme conséquence de celui de souveraineté. Mais il fallait poser dès maintenant ce principe important de l'arrêt 9 : la souveraineté est un titre à l'action de l'État, non seulement quand le Droit international lui en donne le droit, mais toutes les fois qu'il ne s'y oppose pas.

Une autre application de l'idée de souveraineté est à relever dans l'affaire des emprunts serbes et brésiliens : la Cour déclare que, l'emprunteur étant un État souverain, c'est la loi de cet État qui régit sa dette. Car on ne peut pas présumer qu'un État souverain ait voulu soumettre à une loi autre que la sienne la substance de sa dette et la validité des engagements pris par lui à ce sujet. Il faudrait une « disposition expresse » (1) pour prouver le contraire. De même, « c'est un principe généralement reconnu que tout État a le droit de déterminer lui-même ses monnaies » (2), lit-on dans les mêmes arrêts 14 et 15 de la Cour.

On peut considérer comme une sauvegarde de la souveraineté des États l'obligation fréquente, pour les décisions de beaucoup d'organismes internationaux, d'un vote unanime. Qu'une telle exigence soit de nature à nuire à l'aboutissement de mesures d'ordre international, ce n'est pas douteux et l'on y prévoit des exceptions. Elle est cependant traditionnelle dans les conférences diplomatiques. Comme le fait justement remarquer l'avis 13 de la Cour, à propos du Conseil de la Société des Nations, sans la règle de l'unanimité, des résolutions sur des questions affectant la paix du monde pourraient être prises contre la volonté des États qui en supporteraient pour la plus grande part le poids et les conséquences.

Le même acte contient une autre précision intéressante : la Partie 13 du Traité de Versailles, qui établit l'Organisation internationale du Travail pour assister les États en matière de mesures nationales et internationales visant le travail, n'a porté aucune atteinte à leur pouvoir législatif individuel. Et ce pouvoir, précise le texte de la Cour, « entraîne le droit exclusif » (3) pour chaque État de décider, en ce qui le concerne, quelles théories politiques et sociales doivent être appliquées dans les limites de sa compétence nationale.

(1) Arrêts n° 14, p. 42 et 15, p. 121-122.

(2) P. 44 et p. 122.

(3) Avis n° 13, p. 22.

Reste une dernière notion à signaler, bien que la Cour n'y fasse qu'une rapide allusion : celle de l'ordre public, en quoi le professeur Healy voit « une addition à la souveraineté territoriale » (1). L'arrêt 14 admet que la loi normalement applicable à une obligation puisse être, sur un territoire déterminé, tenue en échec par une loi nationale d'ordre public, bien que le contrat ait été conclu sous le régime d'une loi étrangère (2). Ici, comme l'a écrit M. Pillet dans son *Traité pratique de Droit international privé* (3), il s'agit de lois sur lesquelles la volonté des parties n'a aucune prise, le souverain territorial les ayant rendues par définition supérieures à toutes lois personnelles et autres des individus présents sur son territoire. La Cour reconnaît donc l'existence de ce principe d'ordre public, mais sans en fixer la portée, ni même la définition qui, dit-elle, dépend dans une large mesure de l'opinion qui prévaut à tel moment dans le pays en question (4).

Tels sont les principaux principes et points de fait fixés par la Cour. Mais, si nous voulons tirer de ses actes la théorie générale de la souveraineté que nous croyons être la sienne, il ne suffit pas d'en extraire des précisions sur les éléments de la souveraineté de l'État. Nous devons envisager aussi l'aspect contraire, examiner si ces actes de la Cour fixent des limites à la souveraineté et lesquelles. Ce sera l'objet de ce troisième paragraphe.

III

L'État n'est pas souverain absolu.

Nous avons dit que le canal de Kiel, malgré son internationalisation, reste sous la souveraineté allemande. Mais le Traité de Versailles, après avoir stipulé qu'il doit être ouvert aux navires de guerre ou de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne, contient, pour assurer le respect et l'efficacité de cette règle initiale, toute une série de dispositions qui sont autant de limitations apportées à la souveraineté de l'État allemand.

(1) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. IX, p. 450.

(2) P. 41.

(3) T. II, p. 231.

(4) Arrêts n° 14, p. 46 et 15, p. 125.

Celle-ci subsiste donc, mais limitée. Il en va de même pour tous les États riverains d'un cours d'eau internationalisé. Ainsi, d'après la Convention de Constantinople du 29 octobre 1888, la Turquie, quoique souveraine du territoire sur lequel coule le canal de Suez, ne peut le fermer à aucun navire, même appartenant à une nation qui lui ferait la guerre. Un autre exemple, cité par la Cour dans le même arrêt (1), de restriction partielle mais éternelle apportée à la souveraineté d'un État est donné par le traité du 18 novembre 1903 entre la République de Panama et les États-Unis : ceux-ci reçoivent sur le canal de Panama, et sur les terres et eaux auxiliaires, tous les droits, puissance et autorité que leur donnerait la souveraineté du territoire. Sans aller aussi loin, les pouvoirs accordés à la Commission européenne du Danube ont singulièrement restreint la souveraineté des États riverains : non seulement la Commission agit dans une complète indépendance de l'autorité territoriale, mais elle est dotée d'immunités et de privilèges tels que, d'après l'avis 14, peu d'organismes internationaux en possèdent de semblables (2). Ce qui conduit la Cour à émettre cette idée de bon sens que, lorsqu'il y a deux autorités indépendantes dans un seul et même espace, « la seule méthode qui permette d'établir une démarcation entre leurs compétences respectives consiste à définir les fonctions qui leur sont dévolues » (3).

Faut-il voir un abandon de la souveraineté dans le fait qu'un État, dans un traité, prend l'engagement de faire ou de ne pas faire quelque chose? La Cour répond très nettement, et à plusieurs reprises, que telle n'est pas son opinion. Elle considère comme un des attributs de la souveraineté, et non comme sa destruction, la faculté de contracter des engagements internationaux. L'État, ce faisant, ne renonce à aucun droit personnel et imprescriptible : il ne fait qu'apporter une restriction à l'exercice de ses droits souverains (4). C'est ainsi, par exemple, qu'il devra apporter à sa législation les modifications rendues nécessaires pour l'exécution de ses engagements (5). Puis, cela va de soi,

(1) Arrêt n° 1, p. 26-27.

(2) P. 63.

(3) Avis n° 14, p. 64.

(4) Arrêt n° 1, p. 25. Avis n° 10, p. 21 et 14, p. 36.

(5) Avis n° 10, p. 20.

un acte unilatéral d'un État ne saurait prévaloir sur les dispositions d'un traité : par suite de quoi, par exemple, la Cour déclare que l'Allemagne ne peut invoquer contre les dispositions du Traité de Versailles sur la liberté du canal de Kiel une ordonnance de neutralité rendue par elle l'année suivante (1). Comme conséquence de la même idée générale, la Cour juge qu'un jugement national ne peut pas infirmer, même indirectement, un arrêt rendu par une juridiction internationale (2).

Mais peut-on aller jusqu'à parler de servitudes internationales, c'est-à-dire de limitations apportées à la souveraineté sous forme de droits réels permanents au profit d'autres États? C'est, déclare la Cour, une question « très controversée » dans laquelle elle ne prend pas parti. Mais elle ajoute que le Droit international connaît des obligations conventionnelles d'effet analogue à celui des servitudes en Droit privé (3) : telle est, toujours à propos du canal de Kiel, l'obligation pour l'Allemagne de le laisser ouvert dans les conditions posées par le Traité de Versailles.

On trouve, dans les arrêts et avis de la Cour, d'autres exemples de restrictions de la souveraineté. C'est ainsi que les droits reconnus de nos jours, et avec une extension croissante, aux minorités de race, de langue et de religion, sont une limitation des pouvoirs de l'État à leur égard. La Cour est même d'avis que la convention germano-polonaise du 15 mai 1922 interdit absolument toute vérification des déclarations par lesquelles une personne dit appartenir à l'une de ces minorités. Qu'une telle défense puisse aboutir à augmenter indûment le nombre des ressortissants d'un État envers lesquels il a des devoirs spéciaux, c'est certain. Mais une interprétation contraire de la convention aurait, d'après la Cour, des inconvénients « beaucoup plus graves » (4).

* * *

Tels sont les principaux exemples de limitations conventionnelles à la souveraineté, que nous avons relevés dans les actes

(1) Arrêt n° 1, p. 29-30.

(2) Arrêt n° 13, p. 33.

(3) Arrêt n° 1, p. 24.

(4) Arrêt n° 12, p. 34-35.

de la Cour et à propos desquels elle pose des principes de Droit dignes d'être notés. Mais, à côté de ces limitations conventionnelles, c'est-à-dire résultant d'accords librement conclus par les États, n'y a-t-il pas des restrictions tellement générales qu'elles aillent de soi sans être expressément formulées, des restrictions forcées, pourrait-on dire?

Le seul fait que le monde soit partagé entre plus d'un État souverain est, par lui-même, une sérieuse limitation dans l'espace à la souveraineté de chacun. C'est pourquoi, après avoir posé ce principe que les limitations de l'indépendance des États ne se présument pas, l'arrêt 9 en tire la conséquence qu'ils ne peuvent pas, sans l'existence d'une règle permissive, exercer leur puissance sur le territoire d'un autre État (1). Et, de ceci, la Cour déduit le principe, sur lequel nous reviendrons (2), de la territorialité de la juridiction.

Une autre source de limitations à la souveraineté est le principe du respect des droits acquis, dont la Cour proclame la généralité; et nous verrons de quelles applications nombreuses et variées il est susceptible (3). Il interdit en particulier de prendre à l'égard des étrangers des mesures que ne tolère pas le Droit international commun, déclare l'arrêt 7, et un titre spécial est nécessaire pour justifier toute atteinte à leurs biens, droits et intérêts (4). L'État devenu souverain de nouveaux territoires doit donc y respecter les droits privés. Dans toutes les questions de changements de souveraineté, de liquidations, de concessions, la Cour, comme nous le verrons, attache la plus grande importance à ce principe du respect des droits acquis.

IV

Théorie de la souveraineté limitée.

Ainsi la Cour permanente de Justice internationale ne suit pas ces juristes qui chassent du Droit international de l'avenir, et même du présent, la notion de souveraineté. Elle n'admet

(1) P. 18-19.

(2) Section 3.

(3) Chapitre V.

(4) P. 22.

pas davantage, comme l'ont clairement montré nos développements antérieurs, la théorie de la souveraineté absolue qui, selon l'expression de M. Politis (1), place l'État « plus haut que toute règle de Droit » et aboutit à « la négation pure et simple du Droit international ». Il est vrai que le récent memorandum sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne, que le ministre des Affaires étrangères de France, M. Briand, a soumis en juin 1930 aux États de l'Europe, stipule le respect de la « souveraineté absolue » (2) des adhérents. Il n'y a là, à notre avis, qu'une erreur de forme, peut-être une prudence diplomatique, sûrement une impropriété de terme que contredit l'esprit même du document. Plus personne n'admet aujourd'hui que les États soient des souverains absolus, libres de repousser les règles du Droit international, jouissant d'une puissance sans limite et du pouvoir d'agir, en somme, selon leur bon plaisir.

La conception de la souveraineté limitée, que de nombreux juristes ont exposée et qui nous paraît être celle de la Cour permanente de Justice internationale, ne reconnaît pas à l'État le droit de tout faire. Pour nous en tenir au domaine, qui nous intéresse seul, des rapports internationaux — car la question de la souveraineté de l'État, de son étendue, de ses limites, est aussi l'une des bases du Droit constitutionnel interne — nous dirons que la souveraineté de l'État y subit, au point de vue territorial comme au point de vue personnel, des restrictions, soit forcées, soit contractuelles. L'État est souverain, en ce sens qu'il prend des décisions en pleine indépendance, qu'il ne « prête... obéissance... à aucun supérieur terrestre (3) » selon l'expression du professeur Lawrence, que, pour parler comme M. Charles Dupuis dans son cours de 1924 à l'Académie de Droit international de La Haye, il n'a « pas de compte à rendre à une autorité supérieure, sur terre » (4). La souveraineté « n'est pas une fin en soi, mais un moyen » (5) : le moyen, pour un État, d'assurer au groupe de familles qu'il gouverne « ce minimum de justice qui est indispensable au maintien de l'ordre et au

(1) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. 6, p. 14.

(2) Texte publié par *l'Esprit International*, juillet 1930.

(3) *Les principes de Droit international*, p. 57.

(4) Vol. II, p. 350.

(5) Vol. II, p. 373.

respect des droits essentiels ». Sa souveraineté doit donc respecter la Justice. Puis, par cela seul qu'il n'est pas unique sur terre, il ne fait pas la loi au monde : il est en principe souverain sur son territoire et sur ce territoire seulement. Il fait partie d'« une société d'États » (1), c'est-à-dire qu'il a forcément des rapports avec les autres États, qui sont, comme lui, souverains, qui ont des « intérêts légitimes » respectables. La souveraineté, qui « est un fait » (2), confère donc des droits et des devoirs : et cette coexistence d'États souverains « entraîne des droits et des devoirs réciproques » (3).

Ainsi, sans adopter la position de M. Politis, nous concluons cependant comme lui, que, la souveraineté des États, ce n'est au fond que « le pouvoir de se mouvoir librement dans les limites fixées par le Droit » (4). Et comme ces limites dépendent à tout moment de l'état des relations internationales, qu'elles varient donc dans le temps, le contenu de la souveraineté varie également. Entre les matières pour lesquelles chaque État est seul maître de ses décisions — elles constituent son domaine réservé — et celles de caractère indiscutablement international, il y en a qui, tout en n'étant pas réglées en principe par le Droit international, peuvent cependant « toucher de très près aux intérêts de plus d'un État » : la question de savoir si telle d'entre elles fait partie de ce que le pacte de la Société des Nations appelle « la compétence exclusive » de l'État dépend, nous dit la Cour dont nous citons l'avis 4, « du développement des rapports internationaux » (5).

Les États sont donc souverains, mais d'une souveraineté forcément limitée par le fait de leur coexistence et par le respect qu'ils doivent à la Justice. De plus, c'est l'un des attributs de la souveraineté, nous l'avons dit, que le pouvoir d'en aliéner des parcelles par des engagements internationaux de toutes sortes, dont le respect, lorsqu'ils sont librement consentis et dûment ratifiés, s'impose aux signataires. On voit donc tout ce qu'a de relatif la notion de souveraineté. Et nous verrons

(1) Vol. II, p. 281.

(2) Vol. II, p. 373.

(3) Vol. II, p. 350.

(4) *Les nouvelles tendances du Droit international*, p. 24.

(5) Avis n° 4, p. 23-24.

que le droit de juridiction de l'État, l'une des principales conséquences de son droit de souveraineté, possède les mêmes caractères. Mais avant de lui consacrer, à cause de son importance, une section de ce chapitre, il nous faut préciser quelle est, aux yeux de la Cour, l'étendue du Droit international, puisqu'elle exerce sur le domaine de la souveraineté l'influence que nous avons signalée, et en même temps quelles sont les limites d'application du Droit national de chaque État.

SECTION 2

Le Droit international et les Droits nationaux.

Il résulte des explications précédentes que le monde se présente, au point de vue juridique, comme une « famille de nations », selon l'expression de M. Loder (1), comme une société d'États souverains. Chacun d'eux a son Droit interne, applicable à ses nationaux sur son territoire. Mais a-t-il liberté de soumettre aussi à toutes ses lois les étrangers se trouvant à l'intérieur de ses frontières ou les nationaux partis à l'étranger? Deux faits viennent ici restreindre ses pouvoirs : d'une part l'existence des autres États avec leur propre Droit interne et leurs prétentions de même espèce, d'autre part la nécessité de prendre en considération le Droit international, chargé, selon l'excellente formule de M. Weiss, « d'accorder et de concilier les diverses souverainetés » (2). Ce sont les domaines d'application de ces trois Droits : Droit international, Droit national interne, Droits nationaux étrangers, qu'il nous faut préciser, d'après les solutions de la Cour permanente de Justice Internationale.

I

Le Droit international : son contenu.

La Cour affirme constamment l'existence de règles de Droit international par lesquelles sont liés les États. Les expressions

(1) Arrêt n° 9. Opinion dissidente de M. Loder, p. 34.

(2) Arrêt n° 9. Opinion dissidente de M. Weiss, p. 44.

de « question internationale, différend international, principes fondamentaux du Droit international, engagements d'ordre international », même de « lois internationales » sont fréquentes dans ses arrêts et avis. Que signifient-elles exactement? L'arrêt 9 nous donne cette définition : les « principes du Droit international », ce sont « les principes en vigueur entre toutes les nations indépendantes », c'est « le Droit international tel qu'il est en vigueur entre toutes les nations faisant partie de la communauté internationale ». On ne peut pas interpréter autrement ces termes, « sauf en vertu d'un texte précis », dit la Cour (1). Toute société a ses règles de droit, destinées à assurer à ses membres un minimum d'ordre, de justice. Le Droit international est l'ensemble des règles en vigueur dans la société des États, tout au moins des États que rapproche un certain niveau de civilisation et de développement : car tout Droit positif est impossible sans une certaine communauté d'idées et d'institutions.

Mais il n'y a ni autorité législative supérieure aux États, ni tribunal international à compétence illimitée et pleinement obligatoire, ni force armée internationale. Quelle est donc la source du Droit international, ou plutôt des règles du Droit international? Le consentement des États, répond un passage (2) de l'arrêt 9 déjà cité par nous à deux reprises. Le Droit international est un Droit volontaire; ses règles, qui lient les États, procèdent de la volonté de ceux-ci. La Cour se prononce ici très nettement, et sa solution concilie la souveraineté des États avec la force obligatoire des règles de Droit auxquelles ils ont souscrit. Tel n'est pas, disons-le, l'avis d'un grand nombre d'auteurs, pour qui le Droit des Gens ne partagera la force du Droit interne, et ne constituera réellement un Droit, que lorsqu'on admettra l'existence de règles s'imposant, au besoin, à la volonté contraire des États. Nous n'avons pas à entrer dans cette discussion théorique, mais seulement à donner l'opinion de la Cour qui, nous l'avons fait remarquer, prend nettement parti.

La volonté des États, en laquelle elle voit la source des règles juridiques internationales, se manifeste, d'après le même arrêt 9,

(1) P. 16-17.

(2) P. 18.

de deux manières : dans des conventions et dans des « usages acceptés généralement » (1). Les traités d'une part, la coutume de l'autre, voilà donc les deux sources principales du Droit des Gens : les traités surtout, car la Cour a peine à admettre que puisse être obligatoire une règle coutumière de fond, si elle n'est pas reconnue par l'unanimité des États ou, du moins, par les parties en litige. Quant aux autres sources, elle ne se prononce pas avec netteté sur leur portée. Ainsi, pour ce qui est de la valeur de la Doctrine lorsqu'il s'agit de constater l'existence d'une règle de Droit coutumier, la Cour ne fait que poser la question, sans y apporter d'autres éclaircissements (2). Notons toutefois qu'elle ne néglige pas les principes issus de la Doctrine et que, par exemple, l'avis 8 invoque une règle de « Doctrine constante » pour réfuter une objection (3). Faut-il tenir compte des lois, des décisions judiciaires ou administratives nationales ? Au regard du Droit international, elles ne sont, d'après l'arrêt 7, que de « simples faits » (4). Cependant l'arrêt 9 déclare possible, et parfois nécessaire, de rechercher dans la pratique des États s'il existe, en telle ou telle matière, un principe de Droit international ; à condition cependant de ne considérer que les précédents présentant une « analogie étroite avec le cas d'espèce » (5). D'autre part les arrêts 14 et 15 posent cette règle très importante que le Droit interne d'un pays n'est pas seulement l'ensemble des lois de ce pays, comme nous l'avons déjà remarqué (6), mais ses lois telles qu'elles y sont appliquées : c'est-à-dire que, lorsqu'une juridiction internationale doit se livrer « à une interprétation personnelle d'un Droit national », elle a à tenir compte de la jurisprudence de ce pays, telle que la sanctionne sa plus haute juridiction. Dans quelles circonstances cela se présente-t-il, la Cour ne le précise pas. Elle affirme seulement qu'il y a des cas où une juridiction internationale est tenue d'appliquer le Droit interne d'un pays déterminé, et de l'appliquer comme on le fait dans ce pays : elle en apprécie

(1) P. 18.

(2) P. 26.

(3) P. 37.

(4) P. 19.

(5) P. 21.

(6) Chapitre I, section 1.

librement la jurisprudence et, si celle-ci est incertaine ou partagée, elle choisit l'interprétation qu'elle juge la plus conforme à la loi; mais elle ne saurait faire abstraction de la jurisprudence (1). Enfin la Cour n'examine pas si, dans les rapports internationaux, l'exercice de certains pouvoirs peut éventuellement transformer en Droit un état de simple tolérance. Mais elle se prononce sur la situation contraire, et pose cette règle que l'abstention peut fonder une coutume internationale dans le cas seulement où elle est « motivée par la conscience d'un devoir de s'abstenir » (2) : l'intention des États, leur volonté en somme, prime donc le simple fait de l'abstention.

II

Le Droit international : son domaine d'application.

Nous venons ainsi de voir ce qui constitue le Droit international, ce qu'il est : un Droit volontaire, œuvre, non d'un seul État, mais toujours, selon l'expression du professeur Verdross, d'« une communauté d'États » (3). Il nous faut examiner maintenant dans quels cas il joue, quand il l'emporte sur un Droit national.

Nous avons remarqué plus haut (4) que le domaine du Droit international n'est pas fixé une fois pour toutes, qu'il varie avec le développement ou le relâchement des rapports internationaux. Dans ses arrêts et avis, la Cour permanente de Justice internationale nous donne quelques indications qui s'appliquent à ce qu'elle dénomme « les conditions actuelles du Droit international ». Celui-ci « régit les rapports entre des États » (5) : c'est un premier point à noter. Est-ce à dire qu'il ne tienne aucun compte des particuliers? Certainement non, et il évolue en ce sens qu'il en tiendra compte de plus en plus. Même sans relever l'action indirecte sur les particuliers de tout ce qui affecte l'État, nous voyons, dans la plupart des affaires soumises

(1) P. 46 et 123 à 125.

(2) Arrêt n° 9, p. 28.

(3) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XVI, p. 288.

(4) Section 1, paragr. IV.

(5) Arrêt n° 9, p. 18.

pour arrêt ou avis à la Cour permanente, que des individus ou des groupements d'individus sont directement intéressés à leur règlement : ainsi les populations grecques de Constantinople, les porteurs des emprunts serbes ou brésiliens, les populations minoritaires de Haute-Silésie... Le Droit, écrit M. Politis, « vise partout l'homme et rien que l'homme » (1). Mais les particuliers, par eux-mêmes, ne peuvent créer des droits ou des obligations internationales. Il faut pour cela une intervention de l'État prenant fait et cause pour eux : ce qui est, du reste, dans le rôle de l'État, dont la Cour proclame le droit « de faire respecter en la personne de ses ressortissants le Droit international » (2). Inversement, c'est, d'après l'avis 15, un principe bien établi qu'un « accord international ne peut, comme tel, créer directement des droits et des obligations pour des particuliers ». Mais lorsqu'une volonté contraire ressort du texte de l'accord, on ne saurait l'empêcher d'aboutir à la création de tels droits et obligations, susceptibles d'être appliqués par les tribunaux nationaux (3).

A côté de ce caractère interétatique du Droit international, il faut noter son caractère obligatoire : malgré qu'il ne comporte pas, au moins pas encore, de pouvoir de contrainte efficace contre ceux qui violent ou tournent ses règles, il s'impose cependant aux États. Ainsi la Cour précise, nous l'avons dit, que l'acte unilatéral d'un État ne saurait l'emporter sur un traité dont il est signataire (4) ni un jugement national sur un arrêt d'instance international (5), que l'État qui a valablement contracté des obligations internationales doit apporter à sa législation les modifications que leur exécution pourrait nécessiter (6)... Ce qui permet à M. Le Fur d'enseigner à l'Académie de Droit international de La Haye que « c'est une conception universellement admise que le Droit interne doit s'incliner devant le Droit international » (7).

Mais il n'est pas toujours commode de fixer si telle question

(1) *Les nouvelles tendances du Droit international*, p. 77.

(2) Arrêt n° 2, p. 12.

(3) P. 17-18.

(4) Arrêt n° 1, p. 30.

(5) Arrêt n° 13, p. 33.

(6) Avis n° 10, p. 20.

(7) Vol. XVIII, p. 412.

d'espèce est ou n'est pas une question internationale. C'est à un cas de ce genre que s'applique l'avis 4 de la Cour. Il reconnaît qu'en des matières qui sont du domaine réservé de l'État, celui-ci peut limiter sa liberté par des engagements internationaux : toute question qu'on ne pourra résoudre qu'en interprétant de tels engagements, « qu'en faisant appel aux principes du Droit international relatifs à la durée » de leur validité, sera une question internationale. Ainsi celle de savoir si, pour une matière où on lui reconnaît compétence exclusive sur son territoire, l'État possède la même compétence dans les pays soumis à son protectorat : car, explique la Cour, cela dépend du traité de protectorat lui-même et des conditions dans lesquelles il a été reconnu par les tierces puissances (1).

L'arrêt 14, lui, nous donne l'opinion de la Cour en matière de contrats. Ceux conclus entre États sont évidemment régis par le Droit international, mais les autres ont leur « fondement dans une loi nationale » : et pour désigner quelle loi s'y applique, on fera jouer la théorie du conflit des lois dont les règles, sauf si elles sont contenues dans des conventions ou des coutumes internationales, « font partie du Droit interne » (2). Puis la Cour, faisant intervenir une notion que nous avons déjà signalée, celle d'ordre public, remarque qu'un contrat conclu sous le régime d'une loi étrangère pourrait la voir, sur tel territoire, tenue en échec par une loi nationale d'ordre public. Même en dehors de ce cas, ajoute le même arrêt, une obligation peut ne pas être régie sous tous ses rapports par la même loi : aussi une dette quant à sa substance et quant aux modalités de son paiement (3).

Cet enchevêtrement du Droit international et de Droits nationaux se manifeste aussi dans ce que dit la Cour du franc-or, à propos d'emprunts serbes et brésiliens dont le service est stipulé en cette monnaie : il n'y a pas de franc international, déclare-t-elle ; mais comme plusieurs pays avaient adopté cette unité monétaire en question, on pouvait donner à la notion de franc le caractère international. C'était donc « un étalon de valeur internationalement reconnue » (4) que le franc-or, malgré

(1) Avis n° 4, p. 24-29.

(2) P. 41.

(3) P. 41.

(4) Arrêts n° 14, p. 33 et 15, p. 118.

qu'on n'en pût rechercher la définition que dans des lois nationales.

Il faudrait enfin relever ici les nombreux exemples de différends internationaux donnés par la Cour : mais ils vont tout naturellement prendre place dans la troisième section de ce chapitre, qui traitera du droit de juridiction des États.

SECTION 3.

Le Droit de juridiction de l'État.

Lorsque nous avons étudié, dans les arrêts et avis, ce qu'étaient d'une part la souveraineté des États, son étendue, ses limites, d'autre part le Droit international, les Droits nationaux et leur domaine d'application respectifs, nous aurions dû, pour être complets, considérer au fur et à mesure l'opinion de la Cour sur la compétence juridictionnelle des États, l'étendue de leur domaine réservé, les circonstances où un différend relève du Droit international et les conséquences que cela entraîne... Nous avons préféré grouper ces matières en une étude d'ensemble, à cause de l'abondance des renseignements que nous fournit la Cour à leur sujet : ce qui, d'ailleurs, n'est que très naturel de la part d'un organe judiciaire pour lequel les questions de compétence juridictionnelle ont une importance de premier plan. Examinons donc le droit de juridiction des États et son étendue, avant de voir ce qu'est un différend international et quelles règles le régissent.

I

La juridiction de l'État.

Tous les juristes reconnaissent à l'État le pouvoir « de soumettre à l'action de ses tribunaux certaines personnes ou certaines choses » : et M. Fauchille, qui définit en ces termes le droit de juridiction (1), le considère comme le complément indispensable sans lequel l'État ne pourrait efficacement exercer sa

(1) *Traité de Droit international public*, t. I, 1^{re} partie, p. 447.

souveraineté. Que ce droit s'applique aux nationaux sur le territoire de leur État, cela est certain. Mais n'est-il pas susceptible d'une portée plus large, d'une extension soit à des personnes étrangères, soit au delà des frontières? L'arrêt 9 de la Cour permanente de Justice internationale, le plus important en la matière, répond pertinemment à ces questions. Après avoir posé cette règle déjà citée que « le Droit international régit les rapports entre des États indépendants », il en déduit que « la limitation primordiale qu'impose le Droit international à l'État est celle d'exclure tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre État. Dans ce sens, poursuit-il, la juridiction est certainement territoriale : elle ne pourrait être exercée hors du territoire » qu' « en vertu d'une règle permissive découlant du Droit international coutumier ou » conventionnel. Mais il n'en va pas ainsi, continue l'arrêt : le Droit international, dans son état actuel, ne défend pas « d'une manière générale aux États d'étendre leurs lois et leur juridiction à des personnes, des biens et des actes hors du territoire », sauf « dans quelques cas » : ils peuvent donc exercer leur juridiction dans des affaires où il s'agit de faits qui se sont passés à l'étranger. Cette liberté laissée aux États n'est pas sans inconvénient, de l'aveu de la Cour : elle permet des lacunes ou des concurrences de compétences, que l'on s'efforce d'éviter par la conclusion de conventions. Mais elle est : « tout ce qu'on peut demander à un État, c'est de ne pas dépasser les limites que le Droit international trace à sa compétence : en deçà de ces limites, le titre à la juridiction qu'il exerce se trouve dans sa souveraineté ». Tel est l'état actuel du Droit international. La Cour rejette donc le principe de la territorialité du droit de juridiction, c'est-à-dire la compétence exclusive de l'État territorial (1).

* * *

Ayant ainsi posé ces quelques règles générales, elle restreint ses développements ultérieurs à un aspect seulement de la compétence judiciaire des États : le côté pénal, qui est seul en jeu dans l'affaire du *Lotus* à propos de laquelle est rendu l'arrêt 9. Ici, proclame la Cour, « s'il est vrai que le principe de la terri-

(1) P. 18-19.

torialité du Droit pénal est à la base de toutes les législations, il n'en est pas moins vrai que toutes ou presque toutes ces législations étendent leur action à des délits commis hors du territoire » : la territorialité du Droit pénal n'a donc rien d'un principe absolu « et ne se confond aucunement avec la souveraineté territoriale » (1). La Cour admet même qu'il faille appliquer en Droit pénal les règles qu'elle a énoncées quant au Droit général de juridiction des États. Ce n'est donc pas la compétence extraterritoriale qui est l'exception. L'État applique son Droit pénal à tous délits commis sur son territoire, même par des étrangers; et il peut étendre sa juridiction pénale hors des frontières, tant qu'il ne se heurte pas à un principe contraire de Droit international. Telle est la règle posée par la Cour : elle condamne le principe de territorialité, ou, au moins, elle l'atténue sérieusement, malgré que beaucoup de Droits nationaux le prennent pour base : ainsi le Droit britannique, d'après la Cour elle-même (2). L'arrêt 9, il est vrai, n'a passé que grâce à la voix prépondérante du président et les six juges dissidents, suivis par toute une partie de la Doctrine, l'ont fortement critiqué. Il forme néanmoins l'une des pièces de la jurisprudence de la Cour. Celle-ci est d'avis que la question qui lui était soumise, celle d'un abordage en haute mer, est un des cas où chacun des deux États dont relevaient les navires entrés en collision peut exercer sa juridiction (3). Nous sommes donc en présence d'une concurrence de juridictions : conséquence de la large liberté que la Cour, dans l'état actuel du Droit international, reconnaît à l'État d'étendre sa juridiction à d'autres que ses nationaux sur son territoire.

C'est pour éviter un danger de même ordre, celui d'un conflit de choses jugées, que certaines jurisprudences, soutenues par une partie de la Doctrine, font défense aux juges d'un État, en l'absence d'un traité, de connaître de toute affaire pendante devant un tribunal étranger, exactement comme si un tribunal national avait été, auparavant, régulièrement saisi de l'affaire. La Cour, dans son arrêt 6, ne tranche pas cette question « vivement controversée » qui est, au fond, celle de savoir si

(1) P. 19.

(2) P. 20-23.

(3) P. 30-31.

l'on peut invoquer dans les rapports internationaux « le moyen généralement connu sous le nom de litispendance ». Car elle ne trouve pas, dans l'affaire qui lui est soumise, « les éléments essentiels qui constituent la litispendance » : les demandes ne sont pas identiques, les plaideurs diffèrent, il ne s'agit pas de « deux juridictions du même ordre » (1).

À côté de la concurrence de juridictions et du conflit de choses jugées, un troisième inconvénient peut résulter de la grande liberté laissée aux États pour déterminer l'étendue de leur pouvoir de juridiction : celui d'un déni de justice. Le Droit français interne prévoit, lorsque les tribunaux saisis d'une affaire se déclarent incompétents, une procédure spéciale dite « règlement de juges ». La Cour ne fait qu'une allusion indirecte à cette situation : après avoir posé le principe que le fait, pour les autorités judiciaires d'un pays, d'avoir commis une erreur dans le choix de la disposition légale applicable à l'affaire dont ils connaissent ne concerne que le Droit interne, elle dispose que ce fait peut cependant intéresser le Droit international, dans le cas où la possibilité d'un déni de justice entrerait en ligne de compte (2). L'arrêt 9 n'ajoute pas à cela la moindre disposition.

En toutes ces matières, la Cour, très visiblement, s'est abritée derrière l'impuissance du Droit international actuel pour ne pas poser de principes limitant le droit de juridiction des États, malgré qu'elle reconnaisse les inconvénients de la grande variété des règles adoptées par eux. Relevons, pour ne pas être incomplets, ces deux principes qu'elle énonce dans ses avis 15 et 16 : le premier, que « la compétence implique le pouvoir de décider quel est le Droit matériel applicable à l'affaire » à laquelle elle s'étend (3); le second, qu'« en règle générale, tout organe possédant des pouvoirs juridictionnels a le droit de se prononcer en premier lieu lui-même sur l'étendue de ses attributions dans ce domaine » (4).

* * *

Ainsi donc, la Cour reconnaît aux États une très large liberté

(1) P. 20.

(2) P. 24.

(3) P. 26.

(4) P. 20.

« d'étendre... leur juridiction à des personnes, des biens et des actes hors du territoire » (1). Mais qu'est-ce qu'un acte commis sur le territoire? Comme la Doctrine est ici divergente, voyons la position adoptée par la Cour en matière pénale — la seule qu'elle examine dans l'arrêt du *Lotus*. Le Gouvernement français, en cette affaire, soutient que le Droit international ne permet pas à un État de poursuivre les délits commis par un étranger à l'étranger, en raison seulement de la nationalité de la victime. A l'égard de cette thèse, la Cour « fait toutes réserves » et dispose qu'il y a d'autres intérêts que la nationalité de la victime pour fonder la juridiction pénale de l'État. Alors qu'il ne lui est parvenu « aucun argument, d'où il résulterait que les États se reconnaissent obligés... de tenir compte seulement du lieu où se trouve l'auteur du délit au moment du délit », elle remarque que beaucoup de pays, même parmi ceux « qui donnent à leur législation pénale un caractère strictement territorial », prennent en considération, non le lieu de l'action, c'est-à-dire de l'auteur du délit, mais celui où « s'est produit un des éléments constitutifs du délit et surtout ses effets » (2). La Cour adopte donc ce que les juristes nomment la théorie du résultat ou des effets. Pour emprunter les expressions de M. Cybickowski dans son cours si clair à l'Académie de Droit international de La Haye (3), elle n'attribue pas l'« importance décisive aux actes du délinquant », comme la théorie de l'action, mais elle considère que le délit est perpétré là où se sont réalisées les suites de l'action criminelle, là où l'« ensemble des faits dont se compose le délit est devenu complet ». Un État peut donc considérer comme commis sur son territoire le délit dont les auteurs se trouvaient sur le territoire d'un autre État lorsqu'ils l'ont commis, à condition que les effets du délit se soient produits sur son territoire. La Cour déclare que la jurisprudence française a souvent admis « cette manière d'interpréter le principe de la territorialité » et qu'aucun gouvernement n'a protesté, à sa connaissance, contre l'exercice par d'autres de tels droits (4). Encore faut-il qu'il y ait entre le résultat et l'acte délictueux

(1) Arrêt, n° 9, p. 19.

(2) Arrêt n° 9, p. 22-23.

(3) Vol. XII, p. 321-322.

(4) Arrêt n° 9, p. 23.

une relation de cause à effet, que l'un soit la « suite directe » de l'autre, déclare la Cour sans explications supplémentaires (1). Remarquons cependant, par souci d'exactitude, qu'elle ne repousse pas toute application de la théorie de l'action, puisqu'elle attribue compétence à l'État du lieu, avons-nous dit, « où s'est produit un des éléments constitutifs du délit et surtout ses effets » (2) : ce mot « surtout » indique nettement que la Cour s'attache, à titre subsidiaire, aux actes du délinquant. On a cherché, dit-elle, à faire valoir que, dans le cas d'homicide par imprudence, ce délit « ne saurait être localisé dans le lieu où l'effet mortel se produit », puisque « cet effet n'est pas voulu ». Elle répond qu'elle n'a pas à examiner cette question, mais remarque cependant que, dans un tel délit, « l'effet a une importance toute particulière », qu'il est puni en raison de cet effet « plutôt que de la condition subjective du délinquant » : en tout cas, aucun principe de Droit international n'interprète autrement la notion d'homicide par imprudence (3). Des cas peuvent se présenter où il y a une telle « indivisibilité juridique » entre l'action du délinquant et ses effets sur un autre territoire que, « une fois ces éléments séparés, le délit n'existe plus » : ainsi, d'après la Cour, le cas d'abordage (4), dont nous reparlerons au chapitre VI. Dans ces circonstances, la compétence exclusive de l'un des États ou la compétence de chacun pour les faits qui se sont passés sur son territoire ne donneraient satisfaction ni « aux exigences de la justice », ni « à une protection efficace des intérêts des deux États » : la Cour conclut à leur juridiction concurrente, chacun ayant compétence pour le fait tout entier (5).

Nous venons de voir ainsi quelle latitude elle donne à un État d'appliquer sa loi pénale aux infractions commises hors du territoire ; puis avec quelle largeur elle définit les délits commis sur le territoire, auxquels s'applique la juridiction de l'État. Il faut ajouter à cela une précision. La rareté des poursuites pénales (6) devant les tribunaux du lieu de l'action ou des effets n'est pas par elle-même une preuve d'incompétence et, partant,

(1) Arrêt n° 9, p. 13 et 23.

(2) Arrêt n° 9, p. 23.

(3) Arrêt n° 9, p. 24.

(4) Arrêt n° 9, p. 30.

(5) Arrêt n° 9, p. 30-31.

(6) Arrêt n° 9, p. 28.

d'existence d'un principe de Droit international en ce sens : elle n'est qu'une preuve de l'abstention fréquente des États; or l'abstention, avons-nous dit en citant la Cour, ne peut fonder un tel principe que si elle est « motivée par la conscience d'un devoir de s'abstenir ». On voit une fois de plus comme la Cour respecte les droits des États, avec quelle libéralité elle leur permet de juger les infractions pénales. Faut-il donc réduire à presque rien le domaine de ce qu'elle appelle les « différends internationaux »?

II

Les différends internationaux.

Un différend, nous dit la Cour dans son arrêt 2, « c'est un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes » (1). Que faut-il pour qu'un tel désaccord puisse être qualifié d'international? Il ne suffit pas qu'il existe entre un État et un particulier. Il faut qu'il mette « en présence deux États » (2) : voilà le point capital. Un différend international peut être d'une autre nature à son origine : c'est seulement lorsque les deux thèses ou les deux intérêts entre lesquels il y a contradiction sont pris en mains par des États que le différend est porté sur le terrain international. Ainsi la Cour, chargée de fixer le sens du mot « établis » dans la convention de Lausanne à propos des habitants grecs de Constantinople, commence par poser qu'il ne s'agit pas d'un rapport de Droit interne entre l'Administration et la population, mais d'une divergence entre les deux États signataires de la Convention (3). Il ne serait donc pas juste de prendre pour critère du différend international, soit le fait qu'il relève d'une juridiction internationale, soit celui qu'il porte sur un principe de Droit international, on ne peut être réglé qu'en considération d'un tel principe. Nous avons vu, par exemple, qu'il y a des circonstances où la juridiction internationale chargée de juger un différend interna-

(1) Arrêt n° 9, p. 11.

(2) Arrêt n° 9, p. 12.

(3) Avis n° 10, p. 17.

tional doit recourir à l'examen des Droits internes (1). Et l'arrêt 14 précise qu'en dehors des cas « dans lesquels une juridiction internationale ne saurait être saisie tant qu'il y a des instances ouvertes aux particuliers intéressés », la Cour a le devoir d'exercer sa juridiction, même si « le différend porte sur une question de Droit interne » (2). D'un autre côté, on voit certains différends internationaux tranchés par des juridictions nationales : celle des prises maritimes par exemple. Et si, comme le dit la Cour, « une juridiction internationale..., en principe, ne connaît que des rapports d'État à État », le même arrêt 13 reconnaît le caractère international aux tribunaux arbitraux mixtes, qui peuvent cependant juger des « réclamations de particuliers » (3) n'ayant rien d'international. Bref, le vrai critère du différend international doit être cherché, de l'avis de la Cour, dans la qualité des parties : oui ou non, sont-elles toutes deux des États ? Peu importe, évidemment, qu'un particulier ou un groupe de particuliers soit étroitement intéressé à la solution du litige : mais il faut que l'État dont il dépend ait pris en main sa thèse ou son intérêt.

Cette définition donnée, il nous faut l'éclairer en examinant comment la Cour l'applique. L'exemple le plus intéressant est, sans contredit, celui de l'avis 4, qui applique et commente l'article 15 du pacte de la Société des Nations. Cet article vise le cas où le Conseil de la Société est mis en présence d'un différend non soumis à la procédure judiciaire de l'article 13 et « susceptible d'entraîner une rupture » entre deux États-membres : le paragraphe 8 permet à l'un d'eux d'invoquer sa « compétence exclusive » de l'affaire et le Conseil, s'il reconnaît cette prétention fondée, s'abstiendra de donner une solution. Il s'agit ici, nous dit l'avis 4 que nous avons déjà utilisé en partie, de « certaines matières qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un État, ne sont pas, en principe, réglées par le Droit international ». Mais, en ces matières de son « domaine réservé », l'État peut restreindre sa liberté par des engagements internationaux. Voilà donc sa compétence, exclusive

(1) Section 2, paragr. I.

(2) P. 19.

(3) P. 27.

jusque-là, « limitée par des règles de Droit international » : il ne peut plus opposer aux États qui sont en droit de se prévaloir de ces règles le paragraphe 8 de l'article 15 du pacte; et tout différend qui viendrait à s'élever sur l'existence de son droit à prendre telle ou telle disposition devient un différend international, ce qui ne veut pas forcément dire qu'il n'ait pas le droit de prendre ces dispositions. Ainsi le paragraphe 8 de l'article 15 est une exception à la large compétence donnée à la Société des Nations; elle permet « à chaque État de conserver intacte son indépendance » dans ses affaires intérieures, même si elles touchent aux intérêts d'un autre État. Mais il doit s'interpréter d'une manière restrictive (1), étant une exception — nous développerons cette règle plus loin (2). — Et c'est le Conseil de la Société des Nations qui est juge, en définitive, de son application à chaque cas d'espèce, non l'État qui l'invoque en sa faveur. Car, ni le pacte, ni la Cour ne nous disent quelles sont les matières non « réglées par le Droit international » que vise le paragraphe 8 de l'article 15 : comme l'écrit M. Politis (3), « la détermination du contenu du domaine réservé est principalement une question de fait ». Il est constant, ajoute la Cour, « que le simple fait, pour un État, de porter un différend devant la Société des Nations ne suffit pas » à lui donner « un caractère international de nature à le soustraire... à l'application du paragraphe 8 de l'article 15 » — pas plus « que le seul fait que l'une des parties invoque des engagements d'ordre international pour contester la compétence exclusive de l'autre partie ne suffit... pour écarter l'application » du même paragraphe. Mais celui-ci cesse d'être applicable — et l'on sort du domaine exclusif de l'État — « dès que les titres invoqués sont de nature à permettre la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir une importance juridique pour le différend soumis au Conseil, et que la question de savoir si un État est compétent pour prendre telle ou telle mesure se trouve subordonnée à l'application et à la validité de ces titres » (4). Sera donc tranché par le Conseil de la Société des Nations le différend portant sur le droit pour un État pro-

(1) Avis n° 4, p. 23-25.

(2) Chapitre IV, section 2.

(3) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. VI, p. 48.

(4) Avis n° 4, p. 25-26.

tecteur d'appliquer au territoire protégé des mesures visant des matières laissées à sa compétence exclusive sur son territoire : car la solution dépend de l'examen du traité de protectorat et des conditions dans lesquelles les États tiers l'ont reconnu⁽¹⁾. Telle est la position prise par la Cour dans l'affaire des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc, qui a donné lieu à l'avis 4 que nous venons de citer longuement.

Mais il n'est pas de l'essence du différend international d'être forcément tranché par un organisme de même caractère. Nous avons dit déjà, en citant le cas particulier des tribunaux de prises maritimes, qu'on voit des juridictions nationales juger des différends internationaux. Nous venons de voir que des différends entre deux États — c'est ainsi qu'avec la Cour nous avons défini les différends internationaux — peuvent être regardés par le Conseil de la Société des Nations comme de la compétence exclusive d'un seul État. Mais un principe plus général domine cette matière : celui, déjà cité, de l'indépendance des États, d'où l'avis 5 déduit « qu'aucun État ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec d'autres États soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement ». Ce consentement, ajoute la Cour, peut être limité à une affaire déterminée, mais aussi « donné une fois pour toutes sous la forme d'une obligation librement acceptée » (2). Tel est le cas des signataires du pacte de la Société des Nations : nous savons à quoi, et à quoi seulement, ils se sont engagés dans l'article 15. La Cour permanente de Justice internationale ne fait qu'appliquer le grand principe dont nous parlons, lorsqu'elle dispose dans l'arrêt 2, que sa juridiction « se fonde toujours sur le consentement du défendeur et ne saurait subsister en dehors des limites dans lesquelles » il a été donné (3). Ainsi les États sont libres de ne pas soumettre à une juridiction internationale les différends qu'ils ont avec un autre État, à moins qu'ils ne s'y soient engagés : c'est un des points, on se le rappelle, sur lesquels nous nous sommes appuyés pour dire que la Cour adoptait la théorie de la souveraineté limitée de l'État.

(1) Avis n° 4, p. 27-32.

(2) P. 27.

(3) P. 16.

SECTION 4.

Conclusion.

Arrivés au terme de ce premier chapitre, consacré à quelques-unes des notions les plus générales du Droit international, nous ne pouvons pas ne pas constater combien sont imprécis beaucoup des principes relevés dans les actes de la Cour permanente de Justice internationale ou déduits des solutions spéciales qu'elles a apportées, directement ou en passant, à de nombreuses questions particulières. C'est qu'elle est chargée normalement de dire le Droit, non de le créer. Or le Droit international, celui qu'elle doit en général appliquer, n'a pas la vigueur ni la plénitude d'un droit interne codifié. Issu de la volonté des États, nous l'avons dit, il varie avec leur niveau de civilisation, leur tradition juridique, leurs principes politiques; il varie avec le développement des rapports internationaux. Chargée d'appliquer à des cas d'espèce ce « Droit à peine écrit et à peine défini », selon l'expression de M. André Chaumeix dans *Figaro* du 30 juin 1930, la Cour s'efforce de ne pas aller au delà de ce minimum de règles qu'il impose aux États, de respecter la volonté des États, leur indépendance, leur souveraineté, de rechercher dans les conventions l'intention des signataires afin de leur donner une « interprétation raisonnable »... Examinant l'affaire qui lui est soumise, elle pose au besoin quelques principes généraux, mais toujours assez larges pour s'adapter sans difficulté aux cas d'espèce éventuels. Elle se prononce sur des cas concrets, émanation même de la vie internationale : aussi se tient-elle à distance des doctrines extrêmes et des théories trop absolues. Les grands principes l'intéressent donc moins que leur application à des situations juridiques définies : nous espérons donc pouvoir traiter avec moins d'imprécision que jusqu'ici nos prochains chapitres, qui traitent de problèmes plus limités, plus serrés que la souveraineté de l'État, son droit de juridiction ou l'étendue du Droit international...

CHAPITRE III

LA NATIONALITÉ DES INDIVIDUS ET DES PERSONNES MORALES

SECTION 1.

Les individus.

I

Les liens entre l'individu et l'État.

Nous croyons insuffisante la définition que donne de la nationalité M. Weiss, dans son *Manuel de Droit international privé* (1) : « le lien qui rattache une personne à une nation déterminée. » Car la nationalité n'est pas le seul lien qui puisse unir un individu à un État. Il y en a deux autres, en particulier, sur lesquels la Cour nous donne d'intéressantes précisions : le domicile et l'établissement. Ils viennent avant la nationalité, si l'on adopte une classification qui va du lien le plus lâche au plus étroit : aussi commencerons-nous par leur étude. Mais une remarque préliminaire s'impose, remarque terminologique qui rappelle celle que nous avons déjà dû faire à propos de la notion de souveraineté. Trop souvent, en effet, les mots de « domicile, établissement, habitation, résidence » sont confondus, alors qu'un sens distinct doit être reconnu à chacun d'eux : le professeur Barbosa de Magalhaes en fait justement la remarque, dans son cours de 1928 à l'Académie de Droit international de La Haye, sur « la doctrine du domicile en Droit international privé ». L'habitation, dit-il, est le « lieu où l'individu... vit, même accidentellement » ;

(1) P. 1.

tandis que la résidence est celui où il « vit habituellement » (1). Qu'est-ce alors que l'établissement?

La Cour le définit dans son avis 10, à propos des habitants grecs « établis » à Constantinople. Parfois, dit-elle, on emploie, pour désigner « une situation de fait analogue à celle que l'on indique par le mot « établissement », l'expression de « domicile », alors que ce dernier terme, dans son vrai sens, vise une situation juridique. » Ce sera alors nous dit l'avis 10, une question d'interprétation que de savoir si, par ce mot « domicile », « un texte vise une simple situation de fait ou un domicile » véritable (2). L'établissement, d'après le même arrêt, comporte deux éléments : « la résidence et la stabilité », cette dernière pouvant se définir « l'intention de maintenir d'une manière durable la résidence dans un endroit déterminé ». Alors que la nationalité ne peut se fonder que sur la loi de l'État, l'établissement peut n'être envisagé que comme « un simple état de fait », sans renvoi aux lois nationales. L'idée qu'il renferme est celle d'une « attache locale », d'une résidence à caractère durable (3). Ainsi, dit la Cour, toute personne qui ne se trouvait à Constantinople, à l'époque indiquée par la convention annexée au Traité de Lausanne, « qu'en qualité de simple visiteur » ne peut pas être considérée comme y ayant un établissement. Tandis que celles qui y habitaient alors, même avec l'intention « de retourner plus tard à leur lieu d'origine » après fortune faite, doivent être considérées comme réellement « établies », leur résidence présentant le degré de stabilité nécessaire. Fixer quel est ce degré, dit la Cour, n'est pas possible : il n'« est pas susceptible d'une définition précise », il faut donc examiner les cas d'espèces. Telle est la notion d'établissement d'après la Cour (4). Il est délicat de la distinguer de la résidence telle que nous l'avons définie avec le professeur Barbosa de Magalhaes. D'après ce dernier, la résidence est déjà quelque chose de stable : faut-il dire alors que la Cour lui donne l'acception que nous avons attribuée au mot « habitation »? Nous manquons de précisions pour pouvoir l'affirmer. Retenons

(1) Vol. XXIII, p. 42.

(2) P. 19.

(3) P. 18-19.

(4) P. 23-24.

toutefois que l'établissement est un état de fait, que la Cour définit : une résidence stable.

Quant au domicile, c'est à la fin de l'arrêt 7 qu'elle le définit. Il est caractérisé, dit-elle, par « le fait qu'au point de vue juridique, une personne est rattachée à un endroit déterminé », normalement la maison qu'elle habite. Ainsi le domicile n'est pas un simple fait, mais un lien juridique. Son élément essentiel, c'est la « localisation précise des rapports juridiques d'une personne » : s'il fait défaut, le domicile n'existe plus. Il ne pourra donc pas être un bien-fonds dans toute son étendue, répond la Cour à la thèse allemande qui, dans l'affaire des fonds ruraux du duc de Ratibor soutient que le domicile n'est qu'un certain attachement solide au sol et s'étend donc à tout le sol habité et exploité par une personne. D'autre part « il est possible d'avoir plus d'un domicile », mais le même domicile ne peut pas être en deux endroits différents, par exemple « dans deux communes, voire dans deux États ». S'appuyant sur la convention germano-polonaise signée le 15 mai 1922, la Cour précise que « le domicile est le principal endroit de concentration des activités et intérêts tant personnels qu'économiques d'une personne » : c'est uniquement à ce point de concentration qu'il se trouve, et non dans toute partie d'un bien-fonds. Sinon, dit la Cour, on pourrait avoir un domicile dans une forêt sans habitation : ce qui « est sans doute inadmissible » (1). Ainsi le domicile est d'abord la résidence, l'établissement, mais un établissement « avec l'intention d'y rester » (2), selon l'avis 7, un établissement qui est le lieu de concentration des activités, des rapports juridiques de l'individu : sans doute, ces éléments peuvent être séparés, mais, comme l'écrit le professeur Barbosa de Magalhaes, l'individu a normalement sa résidence au centre de ses affaires (3), de ses intérêts, de ses occupations.

Par là même, le domicile est déjà un lien étroit avec l'État du lieu, et le Droit international privé lui attache une grande importance : sans parler des États qui adoptent la loi du domicile comme loi personnelle, il joue un grand rôle en matière

(1) P. 78-80.

(2) P. 20.

(3) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XXIII, p. 41.

de naturalisation, d'annexion, de compétence judiciaire... Mais un lien beaucoup plus étroit peut unir, et unit normalement, les individus « à une nation déterminée », selon l'expression déjà citée de M. Weiss : la nationalité, sur laquelle nous allons nous étendre plus longuement. Domicile et nationalité ne sont du reste pas sans rapports. Le premier, par exemple, peut servir à déterminer la nationalité dans les cas exceptionnels — tout individu a normalement une nationalité et une seule — de défaut de nationalité ou de double nationalité. Lorsque l'individu a son domicile dans le pays dont il acquiert la nationalité, on peut présumer, nous dit la Cour dans son avis 7, « un attachement plus étroit, plus fort et plus durable » à sa nouvelle patrie (1); et, pour fixer la nationalité des individus d'un territoire cédé ou annexé, on prend souvent en considération leur domicile... Nous avons défini ce qu'il est, d'après la Cour. Passons maintenant à la nationalité.

II

La nationalité.

Nous n'avons pas à présenter ici une théorie générale de la nationalité, mais seulement à rechercher les principes posés en cette matière par la Cour permanente de Justice internationale. Ils sont peu nombreux, mais intéressants. Nous relevons le premier dans l'avis 10, que nous avons déjà utilisé pour préciser la notion d'établissement. « La qualité de ressortissant d'un État, dit-il, ne peut se fonder que sur la loi de cet État »; d'où la conséquence que toute convention qui se réfère à la qualité de ressortissant d'un État « renvoie tacitement à la loi nationale ». Il n'en va pas de même, nous l'avons vu, pour l'établissement, qui est « un simple état de fait » (2). En d'autres termes, pour parler comme M. Weiss (3), « les règles concernant la nationalité sont du domaine de la législation interne de chaque État ». Toute loi sur la nationalité est, en effet, une loi de recrutement de ressortissants : ainsi s'exprime M. Gidel dans son cours à

(1) P. 19.

(2) P. 19.

(3) *Manuel de Droit international privé*, p. 3.

l'École des Sciences politiques. Or, normalement, c'est à l'État qu'il appartient de choisir ses ressortissants, de décider à quels individus il accordera sa protection moyennant certaines obligations qu'ils auront envers lui. Telle est l'opinion de la Cour : « d'une manière générale », dit-elle, un État souverain a « le droit de déterminer quelles personnes seront considérées comme ses ressortissants ». Cependant, ajoute aussitôt l'avis 7, ce droit n'est absolu que sous réserve d'engagements conventionnels (1). Il n'y a là que l'application du principe très général, que nous avons étudié au chapitre précédent d'après l'avis 4 de la Cour, concernant ces matières qui, quoique pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un État, sont néanmoins considérées, dans le développement actuel du Droit international, comme du domaine réservé de l'État, à moins que celui-ci ne les ait, par des engagements envers d'autres États, en quelque sorte internationalisées : les questions de nationalité sont une de ces matières-là (2).

Nous allons voir comment, dans un cas spécial mais typique la Cour applique le principe de l'avis 7. Il fallait, au lendemain de la guerre, comme nous le verrons plus longuement ailleurs (3), empêcher que les États nouveaux ou agrandis ne refusassent leur nationalité « pour des considérations de race, de religion ou de langue », à des personnes ayant un lien effectif avec le territoire sur lequel ils étendaient leur souveraineté. Aussi le traité de minorités, signé par la Pologne avec les puissances alliées et associées le même jour que le Traité de Versailles, contient-il certaines dispositions relatives à l'acquisition de la nationalité polonaise. Ces clauses, dit la Cour, « sont reconnues par la Pologne comme lois fondamentales contre lesquelles aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne pourront prévaloir » (4). C'est-à-dire que la Pologne devra, même contre son gré, accepter pour ressortissants les individus que le traité de minorités déclare polonais : elle a limité sa liberté par la signature de ce traité.

La Cour permanente de Justice internationale n'a pas eu

(1) P. 16.

(2) Avis n° 4, p. 23-24.

(3) Chapitre V.

(4) P. 15-16.

l'occasion de définir sur quoi se fonde — ou doit se fonder — la nationalité. Cependant l'avis 7, que nous venons d'examiner en partie, contient là-dessus quelques idées intéressantes que nous allons relever. C'est toujours à propos du différend germano-polonais sur l'acquisition de la nationalité polonaise, que le traité des minorités accorde aux Allemands nés sur le territoire devenu polonais de parents qui y ont leur domicile. La Pologne voit dans cette disposition l'exigence du domicile des parents aussi bien au jour de la mise en vigueur du traité que de la naissance de leurs enfants : sinon, elle ne se juge pas obligée de reconnaître la nationalité polonaise. Cette interprétation est repoussée par la Cour. Deux systèmes, dit-elle « sous des formes et avec des combinaisons diverses, ont toujours été suivis, lorsqu'il s'agit de déterminer l'influence qu'un remaniement territorial peut exercer sur la nationalité des habitants du territoire annexé ou cédé » : le système du domicile et celui de la naissance. Le traité a combiné ces deux systèmes. D'une part, il déclare polonais, avec droit d'option, les ressortissants allemands domiciliés dans les territoires incorporés à la Pologne. D'autre part, — c'est le cas qui nous intéresse ici — il reconnaît la même nationalité, avec droit de renonciation, à ceux qui sont nés sur ledit territoire de parents y étant domiciliés. Cette dernière condition, d'après l'avis 7, vise à « réduire autant que possible la part du hasard » : il ne s'agit plus d'une « naissance fortuite, survenue au cours d'un déplacement », mais d'une naissance « qui se sera produite dans une famille ayant sur le territoire » un véritable domicile. Ce dernier crée entre l'enfant et l'État un lien moral, qui vient doubler et compléter le lien matériel créé par le fait de la naissance. « Entre les deux, le traité a donc voulu établir une étroite corrélation, un synchronisme » ; il s'est manifestement placé au jour de la naissance des individus. « Exiger de plus que les parents aient acquis ou conservé leur domicile » dans le territoire nouvellement polonais, lors de l'entrée en vigueur du traité, c'est, d'après la Cour, inadmissible : ne serait-ce pas introduire dans le texte du traité une condition qui ne s'y trouve pas, qu'on ne rencontre pas dans les traités d'annexion conclus jusqu'alors, qu'aucune utilité ne justifie ? En effet, « le domicile des parents, au jour de l'entrée en vigueur du traité, ne concerne en rien... les individus dont il s'agit de déter-

miner la nationalité » : beaucoup de ceux-ci ne se sont-ils pas alors « créé une existence indépendante et un foyer distinct » ? Le décès des parents, le transfert de leur domicile à l'étranger, entre la naissance des enfants et la mise en vigueur du traité, priveront-ils ces enfants, qui n'en sont à aucun degré responsables, de la nationalité polonaise ? En conséquence, l'avis 7 condamne la thèse de la Pologne, qui, dit-elle, n'a même pas le mérite de rendre impossible tout cumul de nationalités (1).

A la fin de ces développements, la nationalité nous apparaît, selon l'expression de M. Isay dans son cours de 1924 à l'Académie de Droit international de La Haye (2), comme « beaucoup plus qu'un simple rapport juridique » : « elle est avant tout, dit-il, un lien moral ». Cet « avant tout » est peut-être de trop. Quoi qu'il en soit, le double caractère de la nationalité est incontestable : la Cour, dans son avis 7, explique que l'on tient souvent compte du domicile parce qu'il crée « un lien moral » entre l'enfant et son pays natal (3). Mais c'est le point de vue juridique qui doit nous intéresser ici, à défaut des autres, tels, encore, que le point de vue ethnologique qui est à la base du principe bien connu des nationalités. Nous avons vu, d'autre part, que la nationalité est normalement de la compétence exclusive de l'État ; qu'elle est, selon notre Cour de cassation, une question de Droit public. Quelles conséquences en résulte-t-il, d'après la Cour permanente de Justice internationale ? D'abord celle-ci, déjà citée, que toute convention qui se réfère à la qualité de ressortissant d'un État « renvoie tacitement à la loi nationale » (4). Puis les différends sur les questions de nationalité sont normalement du ressort des tribunaux nationaux ; s'ils étaient évoqués par le Conseil de la Société des Nations, l'État pourrait invoquer l'exception du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte : ce qui obligerait le Conseil, s'il reconnaissait cette exception fondée, à déclarer son incompétence. Ceci découle de ce que nous avons dit déjà plusieurs fois : que la nationalité est, d'après la Cour, une de ces matières qui sont de la compétence exclusive de l'État tant qu'il n'a pas engagé sa liberté par un traité. S'il l'a

(1) P. 17-20.

(2) Vol. V, p. 430.

(3) P. 18.

(4) Avis n° 10, p. 19.

engagée, par conséquent, le différend sur la nationalité devient un différend international. C'est pourquoi l'avis 4 déclare que sort du domaine réservé de l'État la question de savoir si sa compétence exclusive en matière de nationalité s'étend aux territoires dont il a le protectorat : car la solution d'une telle question dépend d'un examen du traité conclu entre l'État et son protégé, et des conditions dans lesquelles les États tiers l'ont reconnu (1). Dans un autre ordre d'idées, nous avons relevé au chapitre précédent que « la Cour fait toutes réserves » à l'égard de cette thèse qu' « un État ne pourrait punir les délits commis à l'étranger en raison seulement de la nationalité de la victime » : d'ailleurs, ajoute l'arrêt 9, on voit des États regarder comme insuffisant, pour poursuivre un délit commis par un étranger, le fait que la victime soit un de leurs ressortissants (2). Nous pourrions enfin dire ici quelques mots du rôle que joue la nationalité en matière de liquidations, de minorités... mais nous les renvoyons à plus tard (3), pour ne pas séparer des autres éléments de ces deux questions ce qui n'est que l'un d'entre eux.

SECTION 2.

Les personnes morales.

I

Les personnes de Droit public.

On distingue, en Droit, les personnes morales à but non lucratif et les sociétés commerciales. Des premières, la Cour permanente de Justice internationale ne nous dit presque rien, sinon que l'on peut assimiler une ville, non à une société, mais à une personne physique et lui appliquer le terme de « ressortissant ». En effet, dit-elle, il existe entre la ville et l'État une relation analogue, quoique de forme différente, à celle qui unit l'État à

(1) P. 27-28.

(2) P. 22-23.

(3) Chapitre V.

l'individu et que l'on nomme nationalité. Ainsi une ville, ou plutôt une commune n'est-elle pas une « communauté de ressortissants d'un État », n'est-elle pas « soumise au contrôle des autorités de l'État » ? Bref « un lien essentiel et nécessaire unit... la commune » comme l'individu à l'État dont ils font partie. Mais l'assimilation entre ce lien et la nationalité doit-elle être largement entendue ? La Cour, d'une part, semble la limiter à certains points de vue, comme celui de la liquidation qu'elle envisage seul dans l'arrêt 7 que nous citons. D'autre part, elle ne la restreint pas aux communes, mais elle l'étend à ce qu'elle nomme les « corporations de Droit public » (1), c'est-à-dire à cette catégorie de personnes morales à but non lucratif que l'on désigne, pour les distinguer des associations privées, sous le terme de : personnes publiques ou de Droit public. Nous pouvons donc conclure, avec M. de Francqueville (2), que la Cour leur reconnaît une véritable nationalité.

II

Les sociétés de commerce : leur nationalité.

En va-t-il de même pour les sociétés commerciales ? M. Pillet se refuse absolument à leur appliquer la notion de nationalité. « Il y a, écrit-il, des sociétés intérieures que l'on qualifiera du nom du pays... et des sociétés extérieures » (3). Si l'on peut parler à leur propos de nationalité — et il fait là-dessus « toutes réserves » (4) — c'est d'une nationalité pour le moins « très différente de celle des individus » et qui se rapproche davantage de la notion de domicile (5). Cependant M. Pillet doit reconnaître que « la plus grande partie de la Doctrine et, avec elle, la jurisprudence » sont d'un avis opposé au sien (6). Comme la Cour permanente de Justice internationale ne prend pas part à cette controverse théorique, nous n'examinerons pas les arguments des deux parties. Elle parle bien, dans son arrêt 7, de « critères

(1) Arrêt n° 7, p. 74-75.

(2) *L'Œuvre de la Cour permanente de Justice internationale*, t. II, p. 605.

(3) *Traité pratique de Droit international privé*, t. II, p. 778.

(4) *Id.*, p. 783.

(5) *Id.*, p. 779.

(6) *Id.*, p. 778.

éventuellement applicables à la nationalité des personnes morales », mais sans préciser si elle donne au mot « nationalité » son sens juridique étroit, ou si elle ne l'emploie, avec M. Pillet lui-même, que comme une expression commode pour désigner une certaine idée et sans en fixer le contenu exact. Quoi qu'il en soit, tout le monde reconnaît avec M. Isay (1) qu'« il y a deux sortes de personnes morales », les unes ayant un ensemble de droits et de devoirs qui rappelle celui des individus ressortissant à un État, tandis que les autres « souffrent des désavantages imposés d'ordinaire aux étrangers ». A quel critérium faut-il recourir pour placer telle ou telle société dans le premier groupe ou dans le second. Voilà le problème pratique qui nous intéresse et qui s'est posé plusieurs fois à la Cour.

On peut tenir compte de plusieurs éléments : de la nationalité des associés, du pays où la société a été constituée, de celui où elle a émis ses valeurs, du lieu où elle exerce son activité... Avant la guerre de 1914, le critérium le plus répandu — critérium auquel, du reste, on revient aujourd'hui — reposait sur le siège social de la société, c'est-à-dire son domicile, le pays où elle a son « centre administratif », « ses agents dirigeants », selon M. Pillet (2), normalement donc le lieu de réunion des assemblées générales. Mais la guerre montre les graves lacunes de ce critérium et, pour serrer de plus près la réalité de préférence aux apparences, la jurisprudence française, suivie par d'autres jurisprudences, puis par les traités de paix et les tribunaux arbitraux mixtes, adopte la notion de contrôle : on recherche quels sont les véritables associés, quel homme ou quel groupe peut avoir la majorité dans les assemblées, quels sont les propriétaires des capitaux prépondérants dans l'affaire... On parle alors couramment de « société contrôlée », et la Cour adopte cette terminologie qu'elle déclare applicable, non à toute personne morale, mais à ce qu'elle appelle les « sociétés à but économique », c'est-à-dire aux sociétés commerciales, sans distinguer à cet égard entre celles « qui ne constituent qu'un rapport contractuel et celles qui possèdent une personnalité juridique distincte ». Mais, en même temps que le contrôle, d'autres critères peuvent continuer à jouer à l'égard

(1) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. V, p. 435.

(2) *Traité pratique de Droit international privé*, t. II, p. 792.

d'une même société, selon le point de vue que l'on envisage. Ainsi, déclare l'arrêt 7 que nous continuons à examiner, le contrôle régit les sociétés dans la convention germano-polonaise du 15 mai 1922 quant à leur expropriation éventuelle. Néanmoins, en ce qui concerne, par exemple, le droit de protection, ce peut être à d'autres critères « d'ordre extérieur » en usage dans la législation et la jurisprudence qu'il faille s'attacher, parmi lesquels la Cour cite le siège social, « le lieu de la fondation », « la législation sous l'empire de laquelle la société a été constituée » (1)...

Mais qu'est-ce exactement qu'avoir le contrôle sur une société commerciale? L'arrêt 7, par exemple, déclare contrôlée par des ressortissants allemands une société dont le comité de direction a un directeur général allemand, donc cinq membres du Conseil de surveillance sur sept sont Allemands, dont toutes les actions appartiennent à une autre « société contrôlée par des Allemands » (2). Des difficultés peuvent se présenter dans des cas plus complexes, dans celui, par exemple, où la majorité des actions seraient possédées par des individus d'une autre nationalité que les membres du Conseil de direction. N'y a-t-il pas alors un élément essentiel auquel donner la prépondérance? La Cour juge que, dans l'usine de Chorzow, fameuse par les discussions prolongées auxquelles elle a donné lieu et qui intéresse différentes sociétés et l'État allemand, la première place revient à la société qui représente l'élément « technique et commercial », malgré qu'elle ne soit pas propriétaire de l'usine : mais elle apporte licences et brevets, et la longue durée de son contrat prouve qu'on veut lui permettre de les exploiter; l'usine, enfin, a toujours constitué une « unité économique » soumise à sa direction. Cet élément technique, commercial et directeur passe avant ceux qui n'ont fait que de financer l'exploitation (3).

Le même arrêt 7, à propos d'une autre société commerciale dont le siège social est à Berlin et les terrains en Haute-Silésie polonaise, constate que ni le Traité de Versailles, ni la convention germano-polonaise de 1922 ne définissent les éléments déterminants du contrôle. Il l'interprète alors dans ce sens que le contrôle est « une notion essentiellement économique », qui vise « l'in-

(1) P. 68-70.

(2) P. 56.

(3) P. 44-45

fluence prépondérante sur l'orientation générale des affaires » et veut atteindre la nationalité des personnes physiques qui l'exercent : il en résulte qu'on ne peut pas « attribuer une importance décisive aux fonctions que, selon la loi ou les statuts, remplissent certains organes » tels que le Conseil de surveillance. Ce dernier peut avoir l'influence prépondérante. Mais elle appartient plus généralement à l'assemblée des actionnaires qui, sous beaucoup de législations, exerce « le pouvoir supérieur de la société » et est la source des pouvoirs du conseil et de la direction. Que le conseil de surveillance puisse être considéré comme possédant le contrôle dans beaucoup de sociétés où les actions sont réparties entre un grand nombre de personnes, cela est certain. Mais la situation est « toute différente » lorsque la plupart des actions sont aux mains de quelques capitalistes qui, membres du conseil de surveillance, peuvent s'imposer comme la majorité, non seulement dans l'assemblée générale, mais aussi dans le conseil où ils ne sont en fait que la minorité. Ce qu'il faut donc, c'est « traiter chaque cas comme un cas d'espèce » : et la Cour, appliquant le principe qu'elle pose, recherche la nationalité de ceux qui contrôlent chacune des sociétés dont les cas lui sont soumis (1).

Ajoutons à ces considérations une précision intéressante qui nous est donnée, toujours à propos de l'usine de Chorzow, par l'arrêt 13. Voici la situation, telle que la résume M. de Francqueville (2). L'usine est exploitée par une société privée, en vertu d'un contrat passé en 1915 avec l'État allemand. Celui-ci se réserve certains droits, comme la participation à l'excédent des recettes. Puis, en 1919, il les vend à une seconde société, qui reçoit ainsi du Reich « l'ensemble de l'usine », la première société continuant à assurer l'exploitation; en même temps est créée une troisième société, la Treuhand, « sorte de fideis-commissaire », qui reprend aux lieu et place de la seconde société « toutes les obligations de cette société à l'égard du Reich, notamment en s'engageant à procurer au Reich le droit de gage sur toutes les actions » de la dite société « et en l'autorisant à exercer un droit de vote à l'Assemblée générale. Même après l'expiration du gage, une aliénation des actions ne serait pas autorisée sans assenti-

(1) P. 68-70.

(2) *L'Œuvre de la Cour permanente de Justice internationale*, t. II, p. 583 et 596.

ment du Reich ». Il est certain, dit l'arrêt 13, que le Reich, avec son droit de gage sur les actions, auquel s'ajoutent « tous les droits découlant de la possession des actions », — y compris celui à la plus grande partie du prix en cas de vente, — possède un droit « qui peut être considéré comme prépondérant »; néanmoins il n'est pas un droit de propriété, malgré qu'il s'en rapproche beaucoup : c'est la Treuhand qui est propriétaire des actions de la seconde société. Mais peut-on prétendre que cette seconde société soit contrôlée par le Reich? Non, répond la Cour : la première société, celle de 1915, conserve la direction de l'usine avant comme après les changements survenus en 1919 et, par contrat passé en 1920 avec la Treuhand, doit désigner au moins deux membres de sa propre direction comme membres de celle de la seconde société. C'est elle, et non l'État allemand, qui contrôle cette seconde société (1) : elle est en effet cet élément technique, commercial et directeur qui, nous l'avons déjà dit, passe avant les organes dont le rôle, comme le Reich dans le cas présent, « a été plutôt de financer l'exploitation » (2). Ainsi la Cour applique-t-elle à un cas d'espèce les règles que nous lui avons vu poser plus haut. Signalons enfin une discussion qui s'est élevée sur une question voisine, celle de savoir où sont situés les droits du Reich. Il a une créance sur la Treuhand, société contrôlée par des Allemands et ayant en Allemagne son siège social. C'est donc là aussi qu'est située la créance. Le fait qu'elle est garantie par un droit de gage sur des actions n'a pas pour effet de la situer au lieu de l'usine, car, d'après l'arrêt 13, des droits sur des actions sont localisés, « si on ne veut pas les considérer comme situés là où se trouvent les actions », au siège de la société (3), qui en l'espèce est Berlin.

III

Les sociétés de commerce : la notion d'entreprise.

L'importante question de la nationalité, du contrôle des sociétés de commerce est celle qui, de tout ce qui concerne les

(1) P. 39-40.

(2) P. 44.

(3) P. 41.

personnes morales, a retenu le plus l'attention de la Cour. Une autre mérite d'être signalée brièvement : elle a trait à la notion d' « entreprise ».

Le premier point intéressant à relever se trouve dans l'arrêt 6 : « une entreprise comme telle, dit-il, constitue une entité tout à fait distincte des terrains et bâtiments servant à son exploitation ». Par conséquent, lorsque la convention germano-polonaise de 1922 défend à la Pologne, sauf en certains cas déterminés, d'exproprier les ressortissants allemands en Haute-Silésie polonaise, ces dispositions protectrices s'appliquent à une entreprise contrôlée par des ressortissants allemands, même si les terrains et bâtiments ne leur appartiennent pas et sont, par exemple, la propriété de la Pologne succédant à l'État allemand. En effet, dit la Cour, il y a, à côté de cette propriété, « des biens, droits et intérêts, tels que les brevets et licences, d'une valeur probablement très considérable, dont le caractère privé ne saurait être contesté et qui étaient essentiels pour constituer l'entreprise » (1).

D'un autre côté, la convention de 1922 excepte de l'expropriation prévue des propriétés rurales, celles « qui sont destinées principalement à subvenir aux besoins d'entreprises appartenant à la grande industrie » : car elles sont considérées « comme faisant partie » de ces entreprises. Faut-il entendre largement cette disposition ? L'élément essentiel est ici, d'après l'arrêt 7, « la destination, c'est-à-dire un rapport de fait établi par la volonté de l'homme ». Il faut que l'affectation de la propriété à l'entreprise soit « réelle et raisonnable, non qu'elle présente un caractère de nécessité : et, comme personne ne connaît mieux que l'entrepreneur les besoins de son entreprise, « il suffit... de constater que l'affectation existe » (2). La Cour donne aussitôt un exemple de la largeur avec laquelle elle envisage le problème. « La technique moderne, dit-elle, connaît des procédés qui permettent d'éviter tout dommage » causé au propriétaire d'un fonds par l'exploitation d'une mine souterraine. On ne peut donc pas dire que « le système consistant à s'assurer la propriété pour se mettre à l'abri des conséquences économiques des dommages miniers »

(1) P. 17.

(2) P. 49.

présente un caractère de nécessité. Néanmoins, si ce système est employé en fait, il y a affectation « réelle et raisonnable » : l'expropriation de la surface du sol se trouve interdite (1). De même, en second lieu, qu'une distinction « nécessaire » n'est pas requise, de même poursuit l'arrêt 7, une distinction exclusive ne l'est pas davantage; il suffit qu'elle soit principale; elle peut même ne résulter que « d'un cumul d'affectations différentes de la propriété ». Enfin elle doit avoir pour but de subvenir aux besoins de l'entreprise : non des besoins fictifs ou imaginaires évidemment, mais des besoins réels, même non nécessaires, temporaires ou seulement futurs (2). On voit avec quelle largeur de vues la Cour interprète la convention germano-polonaise : il faut examiner, dans chaque cas d'espèce, le rapport existant entre la propriété rurale et l'usine dont elle dépend. Mais les règles générales que nous venons d'extraire de l'arrêt 7 sont tout en faveur des entreprises. Conséquence de cette idée très juste de la Cour que, pour sauvegarder le plus possible le courant de la vie économique dans les territoires qui changent de souveraineté, « il faut maintenir les entreprises... dans toute leur étendue et leur capacité de fonctionnement ».

(1) P. 51-52.

(2) P. 49-50.

CHAPITRE IV

LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

Les États sont souverains, avons-nous dit (1), mais d'une souveraineté limitée, soumise à des restrictions soit forcées, soit contractuelles. Les premières résultent, comme nous l'avons expliqué, d'abord de la coexistence de ces États souverains, égaux en droit; puis de la subordination de la souveraineté, qui n'est pas une fin en soi, mais seulement un moyen, à quelque chose de supérieur : la Justice. Quant aux restrictions contractuelles, elles sont la conséquence des engagements de toutes sortes que les États sont amenés à contracter volontairement et auxquels nous allons consacrer le présent chapitre : car ils constituent la base même du Droit des Gens; et les actes de la Cour permanente de Justice internationale contiennent, sur ce sujet, de nombreux développements que nous allons nous efforcer de grouper et d'expliquer.

Rappelons tout d'abord ce passage déjà cité de l'arrêt 1, d'après lequel la Cour ne voit aucune contradiction entre le fait que les États sont souverains et celui que, s'ils se sont engagés « à faire ou à ne pas faire quelque chose », cet engagement s'impose à eux. Il entraîne, sur un point donné, une « restriction à l'exercice » de leurs droits souverains, mais une restriction seulement : et la faculté de contracter de tels engagements est, d'après la Cour, « un attribut de la souveraineté de l'État » (2). De même, en effet, que l'activité juridique des individus aboutit à la création de droits et d'obligations, soit par les contrats qu'ils passent entre eux, soit par leurs actes contraires à la loi ou à ces contrats, de même celle des États, au point de vue du Droit des Gens, consiste en des engagements de faire ou de ne pas

(1) Chapitre II, section 1.

(2) P. 25.

faire, de recevoir ou de ne pas recevoir, qui ont leur source soit dans des conventions, soit dans les violations éventuelles de ces conventions ou du Droit international. Ainsi, comme les individus, les États sont liés, et par les manifestations de leur volonté, et par le Droit préexistant, Droit interne et Droit international. Mais nous avons dit, et cité plusieurs textes catégoriques de la Cour permanente à l'appui de cette opinion, que le Droit international est un Droit volontaire, un Droit non imposé (1). Il en résulte ceci : alors que la source des obligations à la charge des individus est double, puisqu'elle comprend le Droit interne et les manifestations de leur volonté, — cette dernière expression étant prise au sens le plus large, et englobant les actes licites et illicites, — les États; par contre, ne sont réellement liés que par ces manifestations de leur volonté, puisque le Droit international, qui constitue l'autre origine de leurs obligations, n'est que l'une de ces manifestations volontaires, sinon pour sa création, du moins quant à son adoption et à son application. On voit donc le rôle de premier plan que jouent, en Droit international, les engagements internationaux, et l'intérêt qu'il y a, pour les États en particulier comme pour la communauté internationale, à ce que soient adoptés — et respectés — des principes simples et nets, en une matière aussi importante, aussi pratique.

Il ne nous appartient pas ici d'examiner tous les aspects de la question, mais seulement les règles formulées par la Cour permanente de Justice internationale dans ses 19 premières sessions. Ce qui nous amène à laisser dans l'ombre des points de vue pourtant essentiels, tels que celui des conditions de validité des engagements internationaux, pour nous borner aux trois sections suivantes : quel est l'effet des engagements internationaux? Comment faut-il les interpréter? Comment doit-on les exécuter et qu'arrive-t-il si on ne le fait pas? N'omettons pas cependant de préciser que nous ne prenons pas ici l'expression d'« engagements internationaux » dans son sens étroit d'engagements entre deux ou plusieurs États : nous l'étendons aux engagements conventionnels conclus entre un État et un individu ou un groupe d'individus, aux engagements résultant pour

(1) Chapitre II, section 2.

un État de la décision d'un organe national ou international, plus particulièrement d'un tribunal.

SECTION 1.

Les effets des engagements internationaux.

I

Les conventions internationales.

Prenons d'abord l'engagement international le plus typique, celui qui résulte d'une convention, d'un traité. Le principe qui domine toute cette matière est la traditionnelle maxime : *Pacta sunt servanda*, expression de ce que l'on appelle la force obligatoire des traités. Car, selon M. Fauchille, « la convention légalement formée tient lieu de loi à ceux qui l'ont faite » (1). Elle s'impose à ses signataires, et l'acte unilatéral de l'un d'eux ne saurait, déclare l'arrêt 1 de la Cour (2) que nous avons déjà cité, prévaloir sur ses dispositions. Par conséquent, ni l'Allemagne n'a le droit, par une ordonnance de neutralité, de fermer le canal de Kiel contrairement au Traité de Versailles (3); ni la Pologne, d'après l'arrêt 13, ne peut, même par « un jugement régulièrement rendu par une instance compétente », faire disparaître l'irrégularité d'un acte contraire à la convention relative à la Haute-Silésie qu'elle a conclue antérieurement avec l'Allemagne (4); ni la Grèce ou la Bulgarie n'ont la possibilité de s'opposer, par des règlements ou lois internes, à « une juste application de la Convention » signée par elles à Neuilly relativement à l'« émigration réciproque » : ainsi s'exprime l'avis 17.

Mais ce sont là des règles fondamentales et tellement courantes — un philosophe pourrait les appeler les « principes premiers » du Droit des Gens, et même de tout Droit — que la

(1) *Traité de Droit international public*, t. I, 3^e partie, p. 364.

(2) P. 29.

(3) Arrêt n° 1.

(4) P. 33.

Cour permanente de Justice internationale les suppose admises par tous et qu'elle se contente de les rappeler, lorsqu'elle le juge utile. Bornons-nous donc à cueillir, dans ses décisions, les quelques règles plus particulières qui s'y trouvent, en examinant d'abord s'il est des conditions requises pour qu'un traité ait force obligatoire.

* * *

Lorsque nous avons exposé les arguments qui nous ont fait soutenir que la Cour admet la souveraineté des États, nous avons produit cette citation de l'arrêt 16 : « les conventions, sauf quelques exceptions particulières, ne deviennent obligatoires qu'en vertu de leur ratification » (1). C'est donc cette ratification qui, en règle générale, donne force obligatoire à la convention, aux engagements stipulés. Mais est-elle nécessaire, autrement dit n'y a-t-il pas une « exception particulière », dans le cas d'une convention « établie » en vertu d'un traité déjà ratifié? Telle est la question qui s'est posée à la Cour en 1929, à propos de la Commission internationale de l'Oder. La Pologne plaide que lui est inopposable la convention de Barcelone qu'elle n'a pas ratifiée, bien qu'elle ait ratifié le Traité de Versailles dont l'article 338 stipule que le régime définitif des fleuves internationaux sera « institué dans une convention générale à établir » — la convention de Barcelone — et qu'il « pourra s'appliquer notamment à... l'Oder ». L'arrêt 16 donne raison à la thèse polonaise. Il déclare que rien, dans les termes du Traité, ne permet de supposer que ses signataires aient voulu déroger au principe de la nécessité de la ratification; que, par conséquent, c'est le Traité de Versailles seul, et non la convention postérieure de Barcelone, qui fixe à la Commission de l'Oder l'étendue de sa juridiction (2).

Voici donc tranché un cas où l'on pouvait se demander si un État n'était pas lié par une convention qu'il n'avait pas ratifiée : la Cour épargne à sa souveraineté cette atteinte inaccoutumée. Par contre, déclare l'avis 14, l'État qui a ratifié une convention établie en vertu d'un traité qu'il a également ratifié

(1) P. 20.

(2) P. 20-22.

ne peut pas invoquer, à l'encontre des parties qui ont donné aussi cette double ratification, que telle ou telle disposition de la convention « est dépourvue de validité parce qu'elle dépasse le mandat confié » par le traité à l'organe chargé d'élaborer ladite convention. Du moment que cet État a ratifié, s'est ainsi engagé, la convention lui est opposable, même si elle va au delà des limites que le Traité avait fixées à ses auteurs (1). Telle est, d'après la Cour, la situation de la Roumanie en face de la « convention établissant le statut définitif du Danube » dont l'article 349 du Traité de Versailles prévoyait l'établissement, puisqu'elle a signé et ratifié ces deux actes. Ne retenons pour le moment que ce point de vue de la question très vaste qu'avait à trancher l'avis 14 et sur laquelle nous aurons à revenir quand nous examinerons le régime actuel des fleuves internationaux.

*
* *

Ainsi la ratification d'une convention lui donne force obligatoire, lui fait produire ses effets : les États intéressés peuvent dès lors, se prévaloir des droits qu'elle leur reconnaît, doivent remplir les obligations qu'elle leur crée. Mais qui sont ces intéressés? Nous trouvons ici une autre règle très importante du Droit des Gens, que M. Dupuis exprime en ces termes : les traités « obligent les États qui les ont conclus et ils n'obligent que les États qui les ont conclus ». Telles sont les deux faces du principe; mais la seconde d'entre elles doit être, comme nous allons le voir, entendue avec beaucoup moins de rigueur que la première. Dans son arrêt 7, la Cour déclare qu'« un traité ne fait droit qu'entre les États qui y sont parties : dans le doute, des droits n'en découlent pas en faveur d'autres États » (3). Le principe est donc bien celui que nous avons dit. Mais cette seconde proposition de la Cour, qui se présente comme une conséquence de la première, en est également une atténuation : elle laisse entendre que ce traité peut, d'une façon indubitable, créer des droits en faveur d'États tiers. Comment cela? Une

(1) P. 23.

(2) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. II, p. 329.

(3) P. 29.

première manière pourrait être ce que le Droit civil nomme la stipulation pour autrui. Mais la Cour n'en parle que d'une façon très incidente et seulement pour dire qu'elle « n'a pas besoin de se prononcer sur la mesure dans laquelle le Droit international » la « reconnaîtrait éventuellement » (1) (Ordonnance de 1929 sur les zones franches). Le procédé courant pour permettre, selon l'expression de M. Dupuis, « de rendre un traité obligatoire pour des puissances demeurées étrangères à sa conclusion » (2) se nomme l'accession. Non seulement la Cour ne discute pas sa parfaite régularité, mais l'arrêt 7 ne semble même pas repousser la possibilité d'une « accession tacite » à une convention; toutefois il déclare que, si cette convention ne prévoit pas la faculté pour les États tiers d'y accéder, leur accession ne peut se présumer (3). En somme, pour qu'un traité crée des droits au profit d'États tiers, il faut qu'il n'y ait pas de doute sur l'intention de ces États et des parties contractantes : il faut que les uns et les autres en aient, comme l'a écrit le professeur Strupp, la volonté (4). C'est ainsi que la Suède, invitée par le Traité de Versailles, dont elle n'est pas signataire, à faire partie de la Commission de l'Oder, a dû donner son consentement avant de s'y faire représenter...

Tout ceci concerne les effets des engagements internationaux à l'égard des États. Mais un accord international peut-il « créer directement des droits et des obligations pour des particuliers (5)? Le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig l'a soutenu contre la Pologne, à propos d'une affaire de réclamations pécuniaires. Notons en passant qu'il ne s'agit là que d'une création « directe », car nous avons déjà fait remarquer que tout ce qui affecte un État réagit forcément sur ses nationaux (6). Pour ce qui est de la possibilité d'une telle création, la Cour nous répond, dans son avis 15, qu'il faut se référer à l'intention des parties. C'est sans doute « un principe de Droit international bien établi » qu'« un accord international ne peut,

(1) P. 20.

(2) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. II, p. 329.

(3) P. 28-29.

(4) *Éléments de Droit international public universel, européen et américain*, t. I, p. 278.

(5) Avis n° 15, p. 17.

(6) Chapitre II, section 2.

comme tel, créer directement des droits et des obligations pour des particuliers ». Mais il y a des circonstances où le but d'une convention a été, incontestablement, « l'adoption, par les parties, de règles déterminées, créant des droits et des obligations pour des individus, et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux » : tel le cas discuté entre la Pologne et Dantzig, et tranché par l'avis 15 que nous citons (1).

* * *

L'arrêt 2 va nous servir de guide dans l'examen d'une quatrième question : à quel moment le traité dûment ratifié peut-il commencer à produire ses effets ? Le principe est simple : à moins d'une disposition expresse, écrit le professeur Strupp, « le traité devient obligatoire... par l'échange des ratifications ou... le dépôt des ratifications en un lieu déterminé ». Mais, alors qu'il en déduit qu'« un traité conclu... n'a pas, sauf disposition contraire, d'effet rétroactif » (2), d'autres juristes, comme M. Mérignhac, soutiennent que « la ratification rétroagit au jour de la signature » (3). Qu'en pense la Cour permanente ? Son arrêt 2 examine deux aspects de cette importante question, à propos d'un différend compliqué et qui a soulevé de longs débats : l'affaire des concessions Mavrommatis. Disons seulement l'essentiel.

L'article 26 du Mandat du 24 juillet 1922 sur la Palestine stipule la compétence de la Cour permanente pour tout différend « relatif à l'interprétation ou à l'application du Mandat » sous deux conditions que la Cour estime réalisées dans le cas qui lui est soumis. L'article 11, énumérant les pouvoirs de l'Administration de Palestine, les lui donne « sous réserve des obligations internationales acceptées par le mandataire », c'est-à-dire, selon la Cour, sous réserve des dispositions du protocole XII du Traité de Lausanne, qui est « relatif à certaines concessions accordées dans l'Empire ottoman » et qui, signé le 24 juillet 1923, n'est ratifié que le 6 août de l'année suivante. Or, c'est entre cette signature et la ratification qu'ont eu lieu « les négocia-

(1) P. 17-18.

(2) *Éléments de Droit international public, universel, européen et américain*, t. I, p. 269-270.

(3) *Traité de Droit public international*, t. II, p. 667.

ciations décisives entre la Grèce et la Grande-Bretagne » (1), qui est le mandataire, au sujet des concessions Mavrommatis et qu'a été introduite l'instance grecque : donc, à un moment où, selon la Grande-Bretagne, le Protocole XII n'était pas encore en vigueur. Que déclare alors l'arrêt 2? Il ne repousse pas l'argument anglais, mais il ajoute cette règle importante qu'une convention peut « déployer des effets à l'égard de situations juridiques remontant à une période antérieure à sa propre existence ». Tel est le cas du Protocole XII qui, établi pour fixer dans quelles conditions certaines concessions antérieures à sa conclusion devraient être protégées, « manquerait d'utilité précisément par rapport à la période » où elles ont le plus besoin de protection, s'il ne les protégeait pas contre des atteintes commises avant son entrée en vigueur (2). Cet exemple, soit dit en passant, montre une fois de plus quelle importance la Cour attache au but, à l'objet des conventions dont elle a à préciser le domaine d'application.

Aussitôt après, l'arrêt 2 examine un second aspect du problème de la rétroactivité des traités : celui de la compétence *ratione temporis* des juridictions basées sur un accord international. « Dans le doute », elle s'étend, dit-il, « à tous les différends qui lui sont soumis après son établissement ». Le critère de la compétence dans le temps ne devra donc pas être recherché dans la date des événements qui ont donné naissance au différend — ce qui, du reste, serait souvent impossible à déterminer avec précision — mais dans le moment où a éclaté le différend : si ce moment est postérieur à l'établissement de la juridiction, elle sera compétente, quelle que soit l'époque à laquelle se soient produits les événements qui ont suscité le différend. Le fait que beaucoup de traités d'arbitrage contiennent une réserve « au sujet des différends engendrés par des événements antérieurs à la conclusion du traité », ce fait, ajoute l'arrêt 2, « semble démontrer la nécessité d'une limitation expresse de la juridiction » (3), et, par conséquent, vient à l'appui de la règle de compétence posée par le Cour. Celle-ci va même plus loin : elle déclare

(1) Arrêt n° 2, p. 33.

(2) P. 34.

(3) P. 35.

que, dans le cas d'une introduction d'instance prématurée, antérieure à l'entrée en vigueur de l'acte qui donne compétence à la juridiction saisie pour connaître de cette instance « le dépôt ultérieur des ratifications requises » couvre ce défaut de forme initial. Car une juridiction internationale, déclare l'arrêt 2 « n'est pas tenue d'attacher à des considérations de forme la même importance qu'elles pourraient avoir dans le Droit interne (1) ». C'est là un principe que la Cour présente comme une règle générale et dont l'imprécision, nous le craignons, pourra être une source de nombreux conflits de compétence.

*
* *

Une question non moins pratique, et qui se pose encore à propos des problèmes que nous étudions, est celle-ci : toutes les parties d'un accord international ont-elles force obligatoire ou, du moins, l'ont-elles au même degré ? La Cour permanente de Justice internationale ne nous donne, en réponse, aucun principe général, mais seulement deux règles particulières qu'il nous semble néanmoins intéressant de mentionner.

La première vise le cas des traités ou décisions qu'accompagnent des cartes géographiques. Aucune difficulté ne se présente si, en fait, les cartes s'accordent avec « les conclusions tirées des documents et de leur analyse juridique » : une telle concordance est même considérée par la Cour comme une confirmation « convaincante ». Mais que faire s'il y a contradiction entre elles ? C'est alors qu'il faut appliquer ce principe de l'avis 8 que « les cartes et leurs légendes n'ont pas une force probante indépendante vis-à-vis des textes des traités et des décisions » : ceux-ci ont donc le pas sur les premières (2).

Quant aux protocoles rattachés à une convention internationale, ils ont la même force et la même durée que cette convention s'ils lui sont annexés. Lorsqu'ils ne le sont pas, mais que la convention les mentionne, la Cour ne décide pas quels en sont les effets. Elle déclare, par contre, que le protocole qui n'est ni annexé à la convention, ni mentionné par elle « ne peut, en

(1) P. 34.

(2) P. 33.

aucune façon, être considéré comme en faisant partie ». Car, au fond, d'après l'arrêt 4 « il n'est pas un accord international entre les parties » à la convention : il ne peut donc pas les obliger.

* * *

Tout ce que nous venons de dire sur les effets des engagements internationaux se rapporte au cas le plus simple : celui d'un accord intervenu, à une certaine date, entre deux ou plusieurs États. D'une façon très incomplète, puisque nous n'avons utilisé que les données spéciales et peu nombreuses de la Cour, nous avons essayé de donner quelques précisions sur l'étendue de sa force obligatoire. La question se complique lorsqu'il faut déterminer les effets, non plus d'un accord unique, mais d'un engagement international visant une matière à laquelle un engagement postérieur à lui aussi touché. C'est l'arrêt 2, rendu à propos de l'affaire Mavrommatis dont nous avons déjà parlé, qui nous apporte les deux règles posées par la Cour en vue d'un tel cas.

On se rappelle que le Mandat sur la Palestine stipule la compétence de la Cour permanente de Justice internationale pour les différends satisfaisant à certaines conditions ; que, d'autre part, il renvoie au protocole XII du Traité de Lausanne « relatif à certaines concessions accordées dans l'Empire ottoman ». Dans le différend gréco-anglais au sujet des concessions Mavrommatis, la Grande-Bretagne, qui veut écarter la juridiction de la Cour, invoque pour cela le silence du protocole quant à cette juridiction et quant au Mandat. L'arrêt 2 repousse cette prétention. Sans doute, dit-il « toutes les conditions requises pour que » les clauses du protocole « puissent primer celles du Mandat » sont réalisées : puisqu'il « constitue un acte international distinct et indépendant du Mandat », qu'il lui est postérieur, qu'il « mentionne tout spécialement et explicitement des concessions telles que celles de M. Mavrommatis, tandis que « le Mandat ne les vise qu'implicitement. « Dans le doute », ajoute la Cour, c'est donc « le Protocole en tant qu'accord spécial et postérieur qui devrait l'emporter » (1) : voilà une première règle à retenir.

(1) P. 30-31.

Mais, puisque le Mandat renvoie au Protocole, il faut considérer celui-ci comme un complément, peut-être même comme une partie du premier : « à l'instar d'un règlement qui, visé par une loi, constitue indirectement une partie de celle-ci ». D'un autre côté, l'article 11 du Mandat, qui, nous l'avons dit, renvoie au Protocole en déclarant que les « obligations internationales acceptées par le mandataire » seront respectées, ne reconnaît à ces obligations, selon l'expression de l'arrêt 2, « aucun effet dérogatoire général... à l'égard des dispositions » dudit article 11. On ne peut donc pas déduire du silence du Protocole quant à la compétence de la Cour que les parties aient voulu écarter cette compétence dans les cas où elle est stipulée par le Mandat : « toutes les dispositions » de ce dernier, et particulièrement celles qui concernent la juridiction de la Cour, sont applicables pour autant qu'elles sont compatibles avec le protocole. C'est la seconde des règles que nous annonçons. Or, ajoute l'arrêt 2, il n'y a que deux des dispositions du Protocole qui soient incompatibles avec la juridiction de la Cour, et encore, pour la seconde d'entre elles, d'une façon seulement temporaire : celle, d'une part, qui « institue... une juridiction spéciale pour fixer des indemnités » à accorder aux concessionnaires, d'autre part, celle qui « prévoit des négociations administratives » qui pouvaient avoir lieu, dans certains délais, « sur la réadaptation de certaines concessions ». Comme « les différends relatifs à l'interprétation et à l'application des dispositions mêmes du Protocole » sont en dehors de ces deux cas exceptionnels, la Cour se déclare compétente, en vertu du Mandat, pour connaître du différend anglo-grec au sujet des concessions Mavrommatis, malgré que le Protocole relatif aux concessions et postérieur au Mandat ne stipule pas cette compétence (1).

II

Les décisions internationales.

Nous abordons maintenant une matière connexe à la précédente et qui, pour cette raison, lui ressemblera sur plus d'un

(1) P. 30-32.

point. On conçoit, en effet, que les questions relatives aux effets des décisions internationales, décisions d'origine judiciaire ou autre, soient analogues, pour la plupart, à celles que nous venons d'examiner à propos de l'effet des traités : dans les deux cas, il y a un engagement international dont nous devons préciser la force.

Reprenons donc les arrêts et avis de la Cour permanente de Justice internationale pour voir quelle force possède une décision internationale; après quoi, nous aurons à examiner si cette force est commune à toutes les dispositions de la décision, si cette dernière est susceptible d'être revisée, d'être frappée d'appel, après qu'elle a été régulièrement rendue.

* * *

Nous avons déjà cité à plusieurs reprises cette déclaration de l'arrêt 1, reprise par l'avis 17, qu'un acte unilatéral d'un État « ne saurait prévaloir » sur les dispositions d'un traité (1). Transposons cette règle, relative aux conventions, dans le domaine des décisions, et nous obtenons le principe suivant : il est « impossible » qu'un jugement national infirme, même indirectement, « un arrêt rendu par une instance internationale » (2). Telle est la réponse faite par l'arrêt 13 à la Pologne, qui, dans la célèbre affaire de l'usine de Chorzow, prétendait opposer à la Cour un jugement rendu par l'un de ses tribunaux civils : ce jugement, continue l'arrêt 13, est contraire à une décision antérieure de la Cour; et il ne saurait enlever à cette décision l'une des bases sur lesquelles elle repose, quel que soit par ailleurs l'effet qu'il produise au point de vue du Droit interne (3).

Plus compliqué est le cas tranché par l'avis 8, dans l'affaire dite de Javorzina. La décision dont la force obligatoire est ici en discussion, est une décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920 qui, aux yeux de la Cour, délimite d'une façon définitive la frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie dans les trois régions contestées de Teschen, Orava et

(1) Arrêt n° 1, p. 29. Avis n° 17, p. 30.

(2) P. 33.

(3) P. 33-34.

Spisz; mais ce n'est qu'une délimitation approximative, puisqu'il pourra lui être apporté, par une Commission de délimitation prévue dans la décision, des modifications de faible amplitude. A sa séance du 23 avril 1921, ladite Commission de délimitation adopte à l'unanimité les propositions relatives aux régions de Teschen et d'Orava, puis elle entend le Commissaire polonais faire cette déclaration, qu'étant donnés les « sacrifices considérables » faits jusque-là par son pays, il « compte fermement obtenir sa frontière naturelle à Javorzina », dans la région de Spisz. Faut-il voir dans cette déclaration, selon l'expression de l'avis 8, « une condition résolutoire opposée au consentement exprimé par le vote affirmatif du Commissaire polonais »? Non, déclare la Cour. Mais, ajoute-t-elle, même dans le cas contraire, une telle condition ne serait pas valable : car elle a été « exprimée après le vote », à un moment où les membres de la Commission « n'étaient plus libres d'en tenir compte dans l'exercice de leur vote déjà exprimé ». Elle laisse toute leur force aux propositions adoptées unanimement par la Commission de délimitation le 23 avril et à leur tour approuvées, un mois après, d'une façon inconditionnelle, par la Conférence des Ambassadeurs. Et, ajoute l'avis 8, le caractère inconditionnel de cette approbation est « très naturel ». Car on peut se demander « quelle valeur aurait... une décision, dépendant d'une autre décision que la Conférence aurait été appelée à rendre plus tard » (1).

* * *

Nous grouperons plus loin, dans une seconde section de ce chapitre, les nombreuses règles posées par la Cour permanente de Justice internationale en matière d'interprétation des engagements internationaux. Mais deux d'entre elles trouvent ici même leur place toute naturelle, puisqu'elles concernent la force obligatoire de cette catégorie de décisions que l'on pourrait appeler les décisions interprétatives.

La première n'est qu'une simple considération de bon sens et l'avis 11 l'exprime ainsi : une « interprétation... donnée... pour certaines questions... n'a... force obligatoire que dans la

(1) P. 51-54.

mesure où lesdites questions sont visées » (1). Cela va de soi et ne demande aucune explication supplémentaire.

Mais peut-on placer sur le même plan la force obligatoire d'une telle interprétation et celle qu'avec la Cour nous avons reconnue aux décisions internationales? L'avis 11 nous apporte la réponse de la Cour : « une interprétation, dite authentique, d'une décision judiciaire constitue en fait une nouvelle décision ». Tel n'est pas le cas de la lettre adressée au Commissaire général de Pologne à Dantzig le 6 janvier 1923 par le Haut Commissaire de la Société des Nations, dans laquelle il déclare inutile de rendre une nouvelle décision, comme le lui demande le président du Sénat de la Ville Livre : car, à son avis, il ressort clairement de sa première décision que « la Pologne n'a pas le droit d'installer un service postal en dehors des bâtiments qui lui ont été attribués pour cette fin ». Cette lettre, de l'avis de la Cour qui se range ainsi aux côtés de la Pologne, ne peut être considérée comme une interprétation authentique : ses termes mêmes montrent qu'elle exprime simplement l'avis personnel de son auteur, « avis qui... ne peut modifier la signification véritable » de la décision antérieure (2). Seule, par conséquent, l'interprétation authentique possède la force d'une décision. Si nous étendons cette règle au domaine conventionnel, nous aboutissons au principe suivant, formulé par M. Fauchille : l'« interprétation plurilatérale des signataires a un caractère vraiment officiel et participe de la force obligatoire de l'acte lui-même auquel elle s'incorpore » (3). Mais nous réservons une section de ce chapitre à tout ce qui concerne cette interprétation des décisions et des conventions.

*
* *

Demandons-nous maintenant, comme nous l'avons fait pour les traités, si toutes les parties d'une décision internationale possèdent la force obligatoire que nous venons de dire ou, du moins, la possèdent au même degré. Dans ce travail, c'est l'avis 11 qui va continuer à nous fournir les renseignements

(1) P. 26.

(2) P. 31.

(3) *Traité de Droit international public*, t. I, 3^e partie, p. 373.

dont nous avons besoin ; et, comme il vise une décision du Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, dont « les fonctions... sont d'ordre judiciaire. » (1), c'est en réalité la force des différentes dispositions d'un jugement que nous allons avoir à déterminer. Mais, parmi ces dispositions qui peuvent être nombreuses, deux seulement retiendront notre attention.

L'une groupe les motifs pour lesquels les juges ont pris la décision que fait connaître le jugement ; elle présente plusieurs utilités, dont celle, capitale pour le développement du Droit, de rendre possible, comme l'écrit M. Cuhe, « une élaboration scientifique de la jurisprudence » (2), une explication de ses évolutions et de ses revirements. Serait-ce se tromper que de voir dans cette considération l'une des raisons pour lesquelles le statut de la Cour permanente de Justice internationale, après cette disposition : « l'arrêt est motivé », va jusqu'à donner aux juges dont la sentence rendue n'exprime pas l'opinion, le droit d'y joindre l'exposé de leur opinion individuelle (3) ? Mais la partie capitale du jugement est le dispositif, puisque, selon l'expression de M. Cuhe, c'est lui « qui contient la solution du litige » (4). Il constitue vraiment la décision, il possède la force obligatoire que nous avons reconnue à celle-ci. Quelle est alors l'autorité qui, aux yeux de la Cour, peut appartenir aux motifs ?

Dans l'affaire qui lui est soumise pour avis consultatif et dont nous avons déjà dit un mot, Dantzig « prétend que l'intention réelle du Haut Commissaire, lorsqu'il a formulé sa décision du 23 décembre 1922, était d'empêcher la Pologne d'exercer une activité postale quelconque en dehors du bâtiment qui lui avait été attribué à cet effet » (5), que cela ressort non seulement de sa lettre du 6 janvier 1923 au Commissaire polonais et d'un projet d'accord soumis par lui aux parties avant ladite décision, mais encore de l'exposé des motifs de celle-ci. Qu'en pense la Cour ?

Elle pose d'abord ce principe qu' « une fois qu'une décision a

(1) P. 26.

(2) *Précis de procédure civile et commerciale*, p. 352.

(3) Articles 56 et 57.

(4) *Précis de procédure civile et commerciale*, p. 351.

(5) Avis n° 11, p. 28.

été dûment rendue, seul son contenu fait autorité, quel qu'ait pu être le point de vue de son auteur » (1) : cela lui permet d'écarter le projet d'accord, et la lettre qui, n'ayant rien d'une interprétation authentique, n'a pas, nous l'avons vu, la force d'une décision. Reste la décision elle-même. Sans doute, d'après l'avis 11, qui ainsi ne fait qu'appliquer un principe général d'interprétation que nous retrouverons, « toutes les parties d'un jugement visant les points en litige s'expliquent et se complètent l'une l'autre et doivent être prises en considération, afin d'établir la portée et le sens précis du dispositif » (2). Mais n'y a-t-il pas que le dispositif qui ait force obligatoire ?

Du principe précédent, poursuit la Cour, « il ne résulte nullement que tout motif donné dans une décision constitue une décision » (3). Et, en tout cas, « il est certain que les motifs contenus dans une décision, tout au moins dans la mesure où ils dépassent la portée du dispositif, n'ont pas force obligatoire entre les parties intéressées ». Or, dans le dispositif de la décision du Haut Commissaire de la Société des Nations, et de l'avis même des deux parties, « rien... ne traite des points actuellement en litige entre » elles : il n'y est pas du tout question de la limitation de l'activité postale polonaise à un seul bureau postal. Celle-ci, qui ne se trouve que dans l'exposé des motifs, dépasse donc la portée du dispositif et n'a, par suite, aucune force obligatoire : « on ne s'explique pas, déclare M. de Francqueville dans ses commentaires de l'avis 11, pourquoi le Haut Commissaire a fait précéder le dispositif d'un semblable exposé des motifs » (4). Dantzig essaie de faire prévaloir sa thèse en attribuant un régime spécial aux jugements déclaratifs de droit : leurs motifs, dit-elle, ont la même force obligatoire que le dispositif ; or la décision du Haut Commissaire est au fond un tel jugement : c'est donc à elle tout entière qu'il faut reconnaître l'autorité de la chose jugée. Mais la Cour repousse cette argumentation. Elle « ne peut trouver aucune raison pour étendre la force obligatoire inhérente à un jugement déclaratif, en ce qui concerne le point réglé, à des motifs qui étaient destinés seulement à expliquer

(1) Avis n° 11, p. 28.

(2) P. 30.

(3) P. 30.

(4) *L'Œuvre de la Cour permanente de Justice internationale*, t. II, p. 465.

la déclaration contenue dans le dispositif ». D'autre part, une décision ne possède la *res judicata*, ou force de chose jugée, que s'il y a identité, non seulement des parties, mais aussi de la matière (1); or, avons-nous dit, le dispositif de la décision du Haut Commissaire ne touche en rien à la matière controversée qui ne se trouve que dans l'exposé des motifs. Ce dispositif, donc, a seul force obligatoire. Et c'est là, déclare M. de Francquerville, un principe « toujours... vrai, en Droit international » comme en Droit civil (2).

*
* *

L'avis 11 aurait pu nous apporter l'opinion de la Cour à l'égard du dernier des problèmes que nous ayons à examiner, puisque la requête du Conseil de la Société des Nations lui demandait de dire, dans le cas où les points en litige seraient réglés par une décision du Haut Commissaire, si celle-ci excluait « un nouvel examen des points en question, en totalité ou en partie, par le Haut Commissaire ou par le Conseil ». C'était soulever une question très pratique et encore très incertaine : celle de la possibilité et, dans l'affirmative, de la procédure de l'appel et de la revision en Droit international. Mais, comme l'avis 11 déclare « qu'il n'existe aucune décision en vigueur... qui tranche... les points en litige concernant le service postal polonais » (3), il n'a pas à examiner la question subsidiaire qui nous aurait intéressés. Nous y relevons seulement cette règle que, lorsqu'il a été interjeté appel contre une décision, puis que cet appel a été retiré, la décision est « devenue définitive, elle a acquis force obligatoire et est effectivement en vigueur ». Et quelques lignes plus haut, l'avis 11 renvoie aux « principes énoncés dans ses avis 8 et 9, quant au caractère définitif des décisions rendues en matière de Droit international » (4).

Le premier d'entre eux énumère les raisons pour lesquelles la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920 quant à la frontière polono-tchécoslovaque, dont nous

(1) P. 30.

(2) *L'Œuvre de la Cour permanente de Justice internationale*, t. II, p. 466.

(3) P. 41.

(4) P. 24-25.

avons déjà parlé, est définitive. Elle l'est, dit-il, puisqu'elle constitue « la réalisation à la fois d'une résolution des principales puissances et d'un accord entre les intéressés »; qu'elle résout un conflit aigu qui, de l'avis des puissances, « réclamait sans retard un règlement », c'est-à-dire « une décision émanant d'un organe autorisé... ne réservant aucun point important à des décisions ultérieures »; que ses « termes mêmes... prouvent qu'une solution... définitive... était voulue »; qu'elle comporte une « complète acceptation » de ses dispositions par les deux gouvernements intéressés. La Cour ajoute : « la question de la revision de la décision n'a pas été directement soulevée et elle ne saurait l'être » (1). N'y a-t-il pas cependant des cas où la revision d'une décision internationale soit possible?

L'avis 9 ne résout pas la question, mais précise un point intéressant. Il est émis à propos d'un différend albano-yougoslave qui rappelle beaucoup celui de Javorzina tranché par l'avis précédent. Dans les deux cas, il s'agit d'une décision de la Conférence des Ambassadeurs rendue avec l'assentiment des États intéressés. Le 6 décembre 1922, pour mettre fin à des discussions dues à l'imprécision de textes antérieurs, elle fixe un tracé de frontières qui attribue le monastère de Saint-Naoum à l'Albanie. C'est de cette décision que la Yougoslavie demande alors la revision. La Cour, saisie de l'affaire par le Conseil de la Société des Nations, répond en « rappelant ce qu'elle a dit au sujet du caractère définitif des décisions » analogues à celle de la Conférence des Ambassadeurs dans l'affaire de Javorzina, ajoute qu'elle « n'estime pas nécessaire de se prononcer sur le point de savoir si pareilles décisions peuvent, en dehors du cas d'une réserve expresse faite à ce sujet, être soumises à revision au cas où une erreur essentielle serait démontrée, où des faits nouveaux seraient invoqués ». Puis elle précise ce qu'il faut entendre par « faits nouveaux ». Ce peuvent être d'abord des faits ignorés au jour où la décision est intervenue, « des faits antérieurs qui, s'ils avaient été pris en considération, auraient amené une décision contraire ». En outre, il peut y avoir des « faits nouveaux, dans le sens propre du mot ». La Cour ne nous dit pas ce qu'ils doivent être, mais seulement que « des documents nouvellement

(1) Avis n° 8, p. 29-30.

produits ne constituent pas par eux-mêmes des faits nouveaux » (1). Ce sont là les seules précisions que nous trouvons, et elles sont peu de chose. Elles nous indiquent, en tout cas, que la Cour permanente de Justice internationale montre plutôt une certaine rigueur à admettre la revision des décisions internationales : ce qui, d'après M. de Francqueville, est logique, « car l'erreur même essentielle de la part d'une des parties est un élément trop subjectif pour ne pas exposer la justice à verser dans l'arbitraire » (2).

SECTION 2.

L'interprétation des engagements internationaux.

Si nous suivions l'ordre chronologique des opérations auxquelles donne généralement lieu la création d'un engagement international, nous devrions examiner maintenant de quelle manière il doit être exécuté.

Jusqu'ici, en somme, nous avons vu comment naît un tel engagement, dans quelles conditions il existe et s'impose. C'est, pour ainsi dire, la première étape, avec, pour résultat, une création de droits et d'obligations.

Mais cette création serait vaine, si l'obligé ne remplissait ensuite ses obligations, si le titulaire des droits ne les faisait valoir : cela, c'est l'exécution de l'engagement, c'est normalement la seconde et dernière étape. Mais elle ne fera l'objet que de la section troisième de ce chapitre. Car il peut arriver, soit avant tout commencement d'exécution, soit au cours de celle-ci, que les parties tombent en désaccord sur la portée, le sens exact de l'engagement qu'elles ont conclu : il faut alors interpréter cet engagement, ce qui constitue comme une étape intermédiaire que nous allons étudier.

Commençons par dire ce que c'est exactement qu'interpréter un traité ou une décision internationale, puis qui est qualifié pour interpréter. Après quoi nous nous étendrons plus longuement sur une dernière question à laquelle la Cour permanente

(1) Avis n° 9, p. 21-22.

(2) *L'Œuvre de la Cour permanente de Justice internationale*, t. II, p. 469.

de Justice internationale consacre de nombreux développements : comment faut-il interpréter?

I

Qu'est-ce qu'interpréter?

Dans son cours de 1928, à l'Académie de Droit international de La Haye, sur l'« interprétation des traités », le professeur Ehrlich constate que ce mot d'« interprétation » s'emploie dans « cinq significations différentes au point de vue du but de l'interprétation : il s'agit, tantôt de dégager l'intention de ceux qui ont établi un texte; tantôt de trouver le sens d'un texte sans rechercher la véritable intention de ses auteurs; tantôt d'établir les conséquences qui découlent d'un texte pour un cas individuel; tantôt d'établir une règle pour un cas qui n'a pas été envisagé par les auteurs du texte; tantôt de restreindre ou d'étendre la portée d'un texte sans égard soit au texte tel quel, soit à l'intention qu'ont voulu exprimer ses auteurs » (1).

Ces cinq cas épuisent, croyons-nous, toutes les circonstances qui peuvent se présenter. Ce qui est plus douteux, c'est de savoir si la Cour permanente de Justice internationale reconnaît, à l'organe compétent pour interpréter — nous verrons plus loin quel est cet organe — des pouvoirs aussi étendus que ceux qu'énumère le professeur Ehrlich. Dans son avis 1, elle nous parle d'« interprétation raisonnable » (2) : mais qu'est exactement celle-ci? Tâchons de le préciser à l'aide des quelques exemples que nous trouvons dans ses actes.

L'article 60 du Statut de la Cour la déclare compétente pour interpréter ses propres arrêts, c'est-à-dire pour en fixer « le sens et la portée » en cas de contestation. Qu'est-ce à dire? L'arrêt 11 précise cette disposition du Statut : il faut, dit-il, une contestation « sur ce qui, dans l'arrêt » à interpréter, « a été tranché avec force obligatoire »; ou encore sur le point de savoir « si tel ou tel point a été décidé avec force obligatoire » (3). Dans l'avis 13,

(1) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XXIV, p. 40.

(2) P. 22.

(3) P. 10-11.

la Cour, chargée d'interpréter une disposition du Traité de Versailles, déclare que cela revient à en déterminer « la nature et l'étendue » (1). Une autre décision de la Cour concerne le Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, dont les fonctions, dit-elle, « se bornent au règlement des questions qui sont soumises par l'une ou l'autre des parties ». Quand il a rendu une décision, déclare l'avis 11 que nous venons de citer, elle doit, « si possible, recevoir une interprétation qui la maintienne dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés » (2).

D'une façon plus générale, une interprétation d'une disposition qui aboutirait à son annulation ne serait plus une interprétation, constate la Cour dans ses arrêts 14 et 15, à propos du paiement des emprunts serbes et brésiliens. Le Gouvernement français, invoquant la clause-or contenue dans la promesse de paiement, réclame à la Serbie et au Brésil le paiement en monnaie française, mais avec référence à un étalon de valeur qui est le franc-or. La Cour décide, comme elle « est appelée à interpréter la promesse et non à l'ignorer », que « traiter la clause-or comme si elle indiquait une pure modalité de paiement sans référence à un étalon de valeur-or serait, non pas l'interpréter, mais la détruire » (3).

Ce n'est, de même, pas interpréter un texte que de « se demander si d'autres dispositions auraient pu lui être ajoutées ou substituées avec avantage ». Ce ne serait non plus pas interpréter le traité du 28 juin 1915, déclare le même avis 7, mais « le refaire », que « d'imposer à l'acquisition de la nationalité polonaise une condition supplémentaire » non inscrite dans le traité (4) : nous avons exposé précédemment (5) les circonstances dans lesquelles la Cour a formulé ce principe. Chargée plus tard d'interpréter quelques articles d'une convention gréco-bulgare « relative à l'émigration réciproque », la Cour déclare, dans son avis 17, qu'« il serait contraire à toutes les règles d'une saine interprétation de changer le système desdits articles en en étendant l'application à des personnes qui n'y sont pas visées » (6):

(1) P. 19.

(2) P. 26.

(3) Arrêts n° 14, p. 32 et 15, p. 116.

(4) P. 20.

(5) Chapitre III, section 1.

(6) P. 32.

L'avis 11 laisse encore entendre que l'organe chargé d'interpréter un texte dépasserait son rôle, s'il en déduisait, « en l'absence de réserve expresse..., des limitations ou des restrictions » de caractère « exceptionnel » (1).

Mais ces quelques formules, qui, sur le papier, paraissent aussi simples que naturelles, sont d'une application pratique réellement délicate : il est souvent difficile, en face d'une interprétation donnée, d'affirmer, avec une certitude suffisante pour pouvoir l'imposer, si cette interprétation respecte ou franchit les limites au delà desquelles elle ne peut plus être qualifiée de « raisonnable ». Le Droit international connaît heureusement, à défaut de critères infaillibles, un certain nombre de règles très utiles pour guider celui ou ceux qui ont la charge d'interpréter un engagement international. Nous les exposerons lorsque nous aurons déterminé qui, précisément, est compétent pour cette fonction d'interprétation.

II

Qui interprète?

Cette question ne soulève aucune difficulté lorsque la convention ou la décision, dont telle ou telle disposition donne lieu à contestation, contient une clause déterminant qui, dans ce cas, est compétent pour en donner interprétation. De même lorsque les parties à la contestation sont signataires d'un accord soumettant à un organe déterminé, choisi par elles, les différends de cette nature — un arbitre, la Cour... Mais que faire en l'absence d'une telle clause ou d'un tel accord? Ne devrait-on pas déclarer que l'auteur d'un acte est le mieux placé pour faire connaître ce que cet acte signifie exactement? M. Fauchille semble adopter ce point de vue pour l'interprétation des traités, lorsqu'il déclare que « seuls les États qui ont conclu un traité entre eux ont qualité et pouvoir pour l'interpréter » : car « personne ne saurait, mieux que les contractants, expliquer quelle a été leur volonté » (2). Et nous ne trouvons, dans les arrêts et

(1) P. 37.

(2) *Traité de Droit international public*, t. I, 3^e partie, p. 373.

avis de la Cour, aucune décision qui vienne contredire ce principe. Par contre, nous verrons qu'il n'en va pas de même pour l'interprétation des décisions. Mais commençons par exposer une règle préliminaire qui a son importance.

Cette règle, que nous ne faisons que rappeler, est posée par la Cour dans l'avis 4 : toute question que l'on ne peut résoudre qu'en faisant appel à l'« interprétation d'engagements internationaux » est une question internationale; elle ne peut donc pas être de « la compétence exclusive d'un État » — compétence que protège le Pacte de la Société des Nations (art. 15-§ 8) — même si, par nature, elle appartenait à ce que l'on a appelé le domaine réservé des États (1). Nous avons vu (2), avec quelque détail, comment l'avis 4 applique ce principe aux décrets de nationalité du 8 novembre 1921 en Tunisie et au Maroc. L'avis 10 fait de même, quand il déclare que le différend gréco-turc sur le sens du mot « établis » dans l'article 2 de la convention de Lausanne « soulève une question de Droit international », puisque, dit-il, c'est « une question d'interprétation » que de savoir quel est le sens de ce mot dans un texte (3).

*
* * *

Les différends relatifs à l'interprétation d'un accord international ne peuvent donc pas être réglés unilatéralement par l'un des États intéressés : seule compte, comme l'écrit M. Fauchille, « l'interprétation plurilatérale des signataires (4) ». Il serait, en effet, contraire à la souveraineté des États et au caractère volontaire du Droit international que « la volonté unilatérale » de l'un des signataires d'un accord pût modifier cet accord, même par la voie indirecte de l'interprétation. Mais, à mesure que le Droit international se développe, les États s'en remettent de plus en plus, pour l'interprétation des traités, à des organes nationaux ou internationaux, qu'ils déterminent, soit à l'avance, soit au moment où se fait sentir le besoin de cette interprétation. Sur les pouvoirs de deux de ces organes, la Cour

(1) P. 29-31.

(2) Chapitre II, section 3.

(3) P. 17.

(4) *Traité de Droit international public*, t. I, 3^e partie, p. 373.

nous fournit des précisions intéressantes que nous allons résumer.

*

Comme il est naturel, la plupart d'entre elles concernent la Cour elle-même. Celle-ci, sans doute, est compétente pour « toutes affaires que les parties lui soumettent » (1). Il en est cependant certaines pour lesquelles son statut la juge plus particulièrement compétente : et, en premier lieu, l'article 36 cite « les différends d'ordre juridique ayant pour l'objet l'interprétation d'un traité ». Il s'agit le plus souvent d'une interprétation concrète, rendue à propos d'un cas particulier : la Cour est un tribunal, un organe judiciaire et non législatif. Mais est-ce à dire qu'il soit en dehors de sa compétence de donner une interprétation abstraite d'une convention? C'est une telle interprétation que lui demande l'Allemagne dans l'affaire de l'usine de Chorzow : aussi la Pologne conteste-t-elle à la Cour le pouvoir d'y répondre. Mais la Cour, au début de l'arrêt 7, écarte la prétention polonaise et se déclare parfaitement compétente. Ne peut-elle pas connaître, d'après l'article 14 du Pacte, de « tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettent »? L'article 36 du Statut, que nous avons cité, contient-il aucune limitation à sa compétence pour les différends relatifs à l'interprétation d'un traité? Ne prévoit-il pas, ainsi que l'article 63 dont nous reparlerons, la possibilité de jugements à effet purement déclaratif? Ces derniers, déclare la Cour, ne sont pas du tout exclus par l'article 59 du Statut, d'après lequel « la décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé ». Et l'arrêt 7 conclut : « On ne voit pas pourquoi les États ne pourraient pas demander à la Cour de donner une interprétation abstraite d'une convention : il semble plutôt que c'est une des fonctions les plus importantes qu'elle peut remplir. En fait, elle a déjà eu l'occasion de la remplir par son arrêt 3 » (2), qui interprète une disposition du Traité de paix de Neuilly.

Ceci concerne l'interprétation des traités. La Cour peut-elle

(1) *Statut de la Cour permanente de Justice internationale*, article 36.

(2) Arrêt n° 7, p. 18-19.

interpréter également une loi nationale? C'est une question qui, de prime abord, semble différente de la précédente : elle s'y rattache cependant, par suite de la réponse qu'y fait la Cour dans le même arrêt 7. Ce que lui demande, en effet, le Gouvernement allemand, c'est de déclarer illicite l'application d'une loi polonaise. Une « difficulté », déclare-t-elle, pourrait surgir de ce fait : car, « au regard du Droit international et de la Cour qui en est l'organe, les lois nationales sont de simples faits, manifestations de la volonté et de l'activité des États, au même titre que les décisions judiciaires ou les mesures administratives ». Mais, continue l'arrêt, ce n'est pas « la loi polonaise comme telle » que la Cour est appelée à interpréter. Les conclusions du Gouvernement allemand l'obligent seulement à se prononcer « sur la question de savoir si, en appliquant ladite loi, la Pologne agit ou non en conformité avec les obligations » qu'elle a contractées conventionnellement à l'égard de l'Allemagne : et « rien ne s'oppose » à ce qu'elle examine cette question (1). C'est donc parce qu'elle n'est saisie que d'une interprétation, en somme indirecte, de la loi nationale, que la Cour déclare retenir l'affaire. Mais on peut se demander si, placée en face d'une demande d'interprétation directe d'une décision judiciaire ou d'une mesure administrative, elle se déclarerait incompétente, ou plutôt si elle ne chercherait pas, comme dans le différend polono-allemand, quelque raison de se prononcer, indirectement peut-être, mais de se prononcer tout de même.

*

A côté de la Cour permanente de Justice internationale, la Société des Nations a souvent été désignée, par les traités de paix ou par des conventions postérieures, pour connaître des différends qui pourront s'élever à leur propos. Or, l'un de ces différends, surgi entre les mêmes parties que celui que nous venons d'examiner mais sur une matière différente, a été porté devant la Cour, qui, au cours de sa décision, précise un point intéressant pour nous, relatif aux pouvoirs d'interprétation du Conseil

(1) Arrêt n° 7, p. 19.

de la Société des Nations : voyons d'abord brièvement de quoi il s'agit.

Le traité des minorités, signé le 28 juin 1919 par les principales puissances alliées et associées d'une part, la Pologne d'autre part, contient un article 12 qui place sous la garantie de la Société des Nations les stipulations des articles précédents, dans la mesure où elles affectent des minorités de race, de langue ou de religion, et déclare qu'elles ne pourront pas être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations; d'autre part, celui-ci pourra, lorsque l'un de ses membres lui signalera une infraction ou un danger d'infraction auxdites stipulations, « procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces en la circonstance ». Or, par une loi du 14 juillet 1920, la Pologne expulse de leurs terres un certain nombre de colons de la minorité allemande, qui résistent en déclarant cette expulsion contraire à leurs droit acquis et, par conséquent, au traité des minorités. Le Conseil se saisit de l'affaire; mais la Pologne réplique que le Traité de Versailles lui donnait le droit de prendre les mesures auxquelles procède la loi de 1920, et que l'interprétation de ce Traité n'est pas de la compétence du Conseil de la Société des Nations, telle qu'elle résulte du traité des minorités.

Placée en face de cette argumentation, la Cour déclare qu'elle ne peut l'admettre, expose clairement ses raisons. La Pologne agréée, par l'article 93 du Traité de Versailles, « l'insertion dans un traité spécial de dispositions pour protéger les intérêts des minorités ». Ce traité spécial, qui est le traité des minorités, signé le même jour que le Traité de paix, « serait, dans une grande mesure, dépouillé de sa valeur », si le Conseil de la Société des Nations cessait d'être compétent, dès que l'affaire dont il a à s'occuper « implique l'examen d'une stipulation du Traité de paix qui ne se réfère pas expressément aux minorités ». L'avis 6 lui reconnaît donc une compétence « incidente », mais « essentielle », quand il agit en vertu du traité des minorités, « pour examiner et interpréter les lois ou traités » qui se rattachent à ce traité des minorités (1). Remarquons que la Cour nomme, à

(1) P. 25-26.

côté des traités, les « lois », auxquelles on peut assimiler, en se basant sur un autre passage de l'avis, et aussi sur une autre disposition de l'arrêt 7 (1) que nous avons étudiée, les décisions judiciaires et administratives : c'est un point intéressant à relever, après ce que nous avons dit de la possibilité de l'interprétation incidente de ces actes par la Cour permanente de Justice internationale elle-même.

*

Des deux décisions de la Cour, dont l'une la concerne, tandis que l'avis 6 est relatif au Conseil de la Société des Nations, nous pouvons conclure, par une généralisation qui nous paraît légitime, qu'un organe compétent pour l'interprétation d'une convention peut aussi interpréter les accords internationaux ainsi que les actes législatifs, judiciaires ou administratifs qui s'y rattachent. Les deux différends polono-allemands que nous avons étudiés montrent comment, dans des cas d'espèce, la Cour applique ce principe d'interprétation que nous venons de dégager de ses décisions.

* *

Si, des engagements internationaux conventionnels, nous passons à l'interprétation de ceux qui résultent d'une décision, nous ne trouvons dans les actes de la Cour que deux véritables principes, mais dont la netteté est précieuse. Ils sont contenus dans quelques paragraphes d'un avis que nous avons utilisé à plusieurs reprises dans la première section de ce chapitre : l'avis 8, relatif à l'affaire de Javorzina, au sujet de laquelle la Conférence des Ambassadeurs a émis, le 28 juillet 1920, une décision qui, d'après la Cour, a résolu de façon définitive la question de la délimitation de la frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie. Nous avons dit qu'il ne pourrait être question de la reviser. Mais la Pologne invoquait deux documents qui, postérieurs à la décision, déclaraient que celle-ci avait déterminé la frontière sur tous les points contestés, sauf dans la région de Javorzina : l'un émanait du Comité de rédaction institué près

(1) P. 19.

de la Conférence des Ambassadeurs, l'autre était constitué par deux lettres identiques adressées le 13 novembre 1922 par le président de la Conférence au ministre de Pologne et de Tchécoslovaquie à Paris. Ne pourrait-on pas prétendre que cette lettre de 1922, « émanant de la Conférence des Ambassadeurs qui avait déjà pris la décision du 28 juillet, constitue l'interprétation la plus authentique et la plus sûre de la volonté déjà exprimée, ... puisée à la meilleure des sources (1) » ?

Cela serait vrai d'une convention. Mais nous avons laissé entendre qu'il en allait différemment en face d'une décision internationale. A la question de savoir si l'organe international, compétent pour faire un acte, l'est aussi pour l'interpréter, la Cour répond que ce n'est pas forcé. Et elle pose ce principe, tiré, dit-elle d'une « doctrine constante » : « Le droit d'interpréter authentiquement une règle juridique appartient à celui-là seul qui a le pouvoir de la modifier ou de la supprimer » (2). Il y a, sans doute, des exceptions à cette règle : le professeur Salvioli, dans son cours de 1926 à l'Académie de Droit international de La Haye sur la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale, nous dit qu'il y a « plusieurs exemples où l'on voit confier à un organe la faculté d'interpréter des décisions sans qu'il ait aussi le pouvoir de les modifier ou de les supprimer » (3). Mais la règle posée par la Cour n'en subsiste pas moins ; et, telle qu'elle est conçue, elle pose une seconde question : qui est compétent pour modifier ou supprimer une règle juridique ?

Dans l'affaire de Javorzina, l'avis 8 remarque que « la mission de la Conférence » des Ambassadeurs « n'était pas sans analogie avec celle qui incombe à un arbitre, appelé par la confiance de deux États à résoudre un conflit de frontières qui les divise » (4). Sa décision du 28 juillet 1920 n'est-elle pas rendue en vertu d'abord d'un accord entre la Pologne et la Tchécoslovaquie, qui laisse aux Puissances alliées le soin de régler leur litige présent, puis d'une résolution du Conseil suprême des-

(1) P. 37.

(2) P. 37.

(3) P. 48.

(4) P. 38.

dites Puissances désignant pour cela la Conférence des Ambassadeurs? Si l'on ajoute que la décision est expressément acceptée par les parties, on a, d'après M. de Francqueville, « le cycle des conditions exigées pour parfaire les caractéristiques d'une sentence d'arbitrage » (1). Or, un arbitre, déclare l'avis 8, « à moins d'un accord formel intervenu entre les parties,... est sans qualité pour interpréter, et à plus forte raison pour modifier sa sentence en la revisant ». Comme la décision du 28 juillet 1920 ne mentionne pas d'accord de cette nature, aucun des actes postérieurs, même émanant de la Conférence des Ambassadeurs, ne peut être considéré comme une interprétation de ladite décision : celle-ci est définitive et exécutoire, telle qu'elle est rédigée (2). Telle est l'opinion de la Cour. Le professeur Salvioli en tire le principe qu'en l'absence de règle différente, telle que l'article 66 du Statut de la Cour qui la déclare compétente pour interpréter ses arrêts, « un différend sur l'interprétation d'une décision rendue doit être résolu selon les moyens normaux de solution des différends internationaux qui existent entre les parties, indépendamment de la compétence qui avait été assignée à l'organe pour la décision de la question sur laquelle il s'est déjà prononcé » (3).

III

Comment interpréter?

Y a-t-il, dans l'état actuel du Droit des Gens, des règles qui s'imposent aux organes chargés d'interpréter un engagement international? Certains juristes en énumèrent un grand nombre, tandis que d'autres semblent les traiter avec un certain scepticisme. Nous n'avons pas à exposer leurs thèses respectives, mais seulement à consulter la Cour permanente de Justice internationale.

Or, celle-ci ne soulève pas une question aussi purement théorique; mais elle parsème à tel point ses décisions de principes

(1) *L'Œuvre de la Cour permanente de Justice internationale*, t. II, p. 356.

(2) P. 38.

(3) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XII, p. 48.

d'interprétation que la difficulté pour nous, loin de résulter, comme parfois, du manque d'informations, vient ici de la nécessité d'ordonner et de ramener à quelques règles générales des renseignements très nombreux. Disons donc, avec le professeur Ehrlich, qu'« il y a..., en Droit international contemporain, des règles pour l'interprétation » et que cela est naturel. Nier ces règles, en effet, ce serait ouvrir « la porte à l'arbitraire ». Les affirmer, c'est « rendre l'interprétation plus certaine », donc « renforcer » les engagements internationaux (1), donc agir en conformité avec ce principe fondamental du Droit des Gens que les traités, les décisions internationales *sunt servanda*.

C'est ce principe, au fond, qui — nous l'avons dit en commençant — commande toute la matière de ce chapitre : nous avons vu qu'il détermine les effets des engagements internationaux, nous dirons qu'il en va de même pour la manière de les exécuter; et, d'après le professeur Ehrlich, il « est à la base de toutes les règles d'interprétation ». Contre lui, continue-t-il « aucune présomption, aucune preuve ne peut militer ». Il est la « prémisse nécessaire », qu'il faut poser d'abord (2). Cela fait, toutes les règles d'interprétation que nous passerons en revue ne font qu'établir des présomptions, à l'aide desquelles l'interprète précisera le sens, la portée de l'engagement résultant du traité ou de la décision qu'il doit interpréter; à l'aide desquelles, en somme, il établira la volonté des signataires du traité ou de l'auteur de la décision.

Établir cette volonté, voilà donc ce que c'est qu'interpréter. Et, pour cela, quels critères s'offrent à l'interprète? L'arrêt 8 cite : « le sens grammatical et logique des mots employés », l'évolution historique, la fonction attribuée par les auteurs ou signataires du texte à la disposition qui est en discussion (3). D'autres décisions de la Cour y ajoutent le recours aux principes qui régissent la matière à laquelle se rapporte le texte, la pratique internationale, les précédents, le caractère raisonnable ou absurde du résultat auquel mène telle interprétation, les faits postérieurs à la convention ou à la décision, la manière

(1) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XXIV, p. 76-78.

(2) *Cours de l'Académie de Droit international*, p. 76.

(3) P. 24.

dont on les a exécutées jusqu'alors... Nous ne sommes pas encore sûrs, au bout de cette énumération, d'avoir épuisé la liste des critères d'interprétation reconnus par la Cour. Mais nous allons les reprendre tous, en nous demandant si chacun d'eux peut être invoqué dans tous les cas, s'il n'en est pas qui doivent céder le pas aux autres parce qu'ils n'auraient qu'une force probatoire inférieure.

Plaçons-nous d'abord, comme nous l'avons fait pour étudier les effets des traités, en face d'un texte unique à interpréter : ou bien ce texte est suffisamment clair pour qu'on puisse, en l'étudiant, dégager la « véritable volonté » qui a présidé à sa rédaction; ou bien il est obscur, et il faut, pour établir cette volonté, recourir à des preuves extrinsèques. Telle est la division que nous adoptons : elle nous semble répondre à l'opinion de la Cour permanente de Justice internationale; elle est très voisine de celle qu'adopte le professeur Ehrlich, dans son étude si précise et si claire que nous n'avons pas fini de citer. Nous terminons par l'exposé de quelques règles applicables à des cas spéciaux, dont la Cour a eu à connaître, avant d'examiner ce qu'il faut faire lorsqu'on est en présence de deux textes contradictoires.

A. — *Cas d'un texte unique et clair.*

Supposons donc, en présence d'un texte qui prête à discussion, l'organe chargé de l'interpréter. Que doit-il faire d'abord? Le lire dans son ensemble, répond l'avis 2, relatif à la compétence de l'Organisation internationale du Travail; « on ne saurait déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu et qui, séparées de leur contexte, peuvent être interprétées de plusieurs manières » (1). Cette lecture de l'ensemble, qui constitue, parmi les principes d'interprétation posés par la Cour, l'un des plus nouveaux, donne donc, en quelque sorte, la ligne directrice, qui facilitera la compréhension des différentes dispositions du texte, dispositions dont aucune ne doit être négligée : « il est élémentaire, lisons-nous par exemple dans l'arrêt 14, de ne pas rejeter comme superflus les termes d'un

(1) P. 22.

contrat qui qualifie la promesse » qu'il contient (1). Pascal n'avait-il pas déjà écrit, au sujet de l'interprétation de l'Ancien Testament, que « tout auteur a un sens auquel tous les passages contraires s'accordent, ou il n'a point de sens du tout » (2)?

C'est, croyons-nous, une application de ce principe très général que la règle suivante, extraite de l'arrêt 14 : une disposition secondaire « doit... être interprétée à la lumière de la stipulation principale ». Cette dernière, dans l'affaire soumise à la Cour, est la clause-or contenue dans les titres des emprunts serbes de 1902, 1906, 1909 et 1913; clause-or dont nous avons dit qu'elle vise réellement un paiement en valeur-or. Mais les titres prévoient, outre ce paiement en francs-or, un second mode : le paiement sur certaines places — Berlin par exemple — dans la monnaie respective de ces places « au cours du change à vue sur Paris ». A la thèse que cette dernière stipulation autorise, en somme, le paiement sur la base de francs-papier français, la Cour répond qu'il n'en est pas ainsi : elles n'ont aucunement pour objet « de changer le montant dont le paiement a été convenu, et que fixe la clause-or, stipulation principale; interprétées à la lumière de celle-ci, elles veulent seulement « mettre, selon les usages bancaires, l'équivalent de ce montant à la disposition du porteur, en la monnaie étrangère des places indiquées » (3). L'arrêt du 15, rendu dans l'affaire des emprunts brésiliens, reprend à son compte cette augmentation (4).

D'autres actes de la Cour montrent que « la stipulation principale », à la lumière de laquelle doivent être interprétées les clauses secondaires, se trouve souvent constituée par le préambule d'un traité ou d'une partie de traité. Citons seulement deux exemples. Les avis 2 et 13 recherchent, dans le préambule de la partie XIII du Traité de Versailles, s'il faut interpréter largement ou non ceux des articles de cette partie qui fixent la compétence de l'Organisation internationale du Travail. De même, les avis 6 et 7, relatifs aux colons d'origine allemande des territoires cédés à la Pologne et à l'acquisition de la nationalité polonaise, se réfèrent au préambule du traité des minorités signé

(1) P. 32.

(2) *Pensées et opuscules*, un vol., chez Hachette, édit. de 1920 : pensée n° 684.

(3) Arrêt n° 14, p. 35.

(4) P. 110.

par la Pologne. De ces dispositions, le professeur Ehrlich conclut qu'« il y a une présomption très forte en faveur de tout argument tiré notamment du préambule d'un traité » : sauf preuve contraire, c'est lui qui « servira de guide... pour l'interprétation du traité entier » (1). C'est une nouvelle démonstration de la nécessité que nous avons dite de lire dans son ensemble le texte que l'on a à interpréter.

*
* *

Cette première opération terminée, il semble logique de reprendre les parties du texte dont la clarté ne paraît pas évidente, d'approfondir le sens des mots dont la signification est primordiale et délicate. Voyons les règles que pose la Cour pour guider l'interprète dans cette seconde phase de son travail.

En 1924, le Conseil de la Société des Nations lui demande de bien vouloir préciser quel est le sens du mot « établis » dans l'article 2 de la convention de Lausanne du 30 janvier 1923, relative à l'échange des populations grecques et turques. En réponse, l'avis 10 commence par poser le principe suivant : « La Convention ayant été rédigée en français, il est naturel de tenir compte du sens que revêt, dans cette langue, le terme litigieux. » Puis il examine sa signification « tant d'après l'étymologie... que dans les habitudes courantes du langage » (2). Le critérium qu'il recherche est donc, comme l'écrit le professeur Ehrlich, le « sens ordinaire » du mot (3), en faveur duquel il y a ainsi présomption.

L'avis 17 procède de même. On demande à la Cour « le critère de la notion de communauté au sens de la convention » gréco-bulgare de 1919, relative à l'émigration réciproque. Elle expose alors ce qu'est la communauté « d'après la tradition, qui a une force si particulière dans les pays d'Orient » ; non seulement, ajoute-t-elle, on ne trouve aucune preuve que la convention ait voulu « s'écarter de cette notion générale traditionnelle », mais « le but et l'objet de la convention, son rattachement aux mesures concernant les minorités..., la mentalité même des

(1) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XXIV, p. 103.

(2) P. 18.

(3) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XXIV, p. 106.

populations intéressées, tout conduit à considérer que la convention a envisagé la notion de communauté sous cet aspect exclusivement minoritaire qu'elle a eu depuis des siècles en Orient » (1). Ici, encore, c'est le sens ordinaire, le sens traditionnel du mot qui est recherché par la Cour.

Si ce principe devait être appliqué strictement, elle aurait dû dans l'avis 2 dont nous avons déjà parlé, adopter la solution contraire à celle qui y est donnée et déclarer que l'Organisation internationale du Travail n'est pas compétente pour régler les conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture, puisque l'article 427 du Traité de Versailles, qui fixe ces conditions, déclare souhaitable qu'elles soient adoptées par les « communautés industrielles » et ne cite pas l'agriculture. Il s'agit, en somme, de savoir si le mot « industrie » s'oppose à l'agriculture ou si, entendu au sens large, il la comprend. L'avis 2 commence par consulter le *Dictionnaire* de Littré, pour avoir le sens usuel du mot « industrie » : or, c'est le sens restreint. Mais il fait alors intervenir un second critère, qui va lui permettre une solution opposée : le contexte. C'est le sens usuel du mot « industrie » qu'il faut adopter, dit-il, à moins cependant « que le contexte » n'indique qu'il doit être interprété différemment ». Or « c'est le contexte qui est le critère définitif », et, dans le cas présent, il n'y a « aucune ambiguïté », aucune « équivoque » : l'ensemble de la partie XIII du Traité de Versailles montre qu'il faut entendre le mot « industrie » dans son « sens primitif et général » qui comprend l'agriculture. Il est donc possible d'étendre à celle-ci les dispositions de l'article 427 du Traité de Versailles (2).

Ainsi, nous pouvons conclure, avec le professeur Erlich, que « la présomption qu'il faut prendre les mots dans leur sens ordinaire tombe... devant une signification différente, résultant du contexte » (3).

* * *

C'est quand il s'agit d'interpréter un mot juridique, technique,

(1) P. 21.

(2) P. 32, 42.

(3) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XXIV, p. 106.

que la lutte entre ces deux critères prend toute son importance : faut-il le prendre dans ce sens technique, ou dans son acception ordinaire? C'est une question d'interprétation, répond la Cour : ainsi, nous l'avons déjà vu, la question de savoir si, dans un texte, le mot « domicile » vise réellement « un domicile dans le sens juridique », ou la « simple situation de fait » plus justement connue sous le nom d'« établissement ». Comme, d'après la Cour, parler « de domicile dans un sens technique », c'est en parler « en rapport avec une législation déterminée », l'avis 10, que nous citons, recherche dans le contexte si la convention dont elle a à interpréter une expression — ici la convention gréco-turque de 1923 — renvoie, de façon expresse ou tacite, à une législation nationale, pour fixer le sens de cette expression. Notons qu'il pourrait y avoir aussi renvoi express ou tacite à une autre convention : il appartient également à l'interprète de le rechercher. Comme il n'y a, dans le cas présent, aucun de ces renvois, l'avis 10 conclut que « la convention se suffit à elle-même », qu'il faut prendre les mots « établis, établissement » dans leur « sens naturel » (1), tel que nous l'avons indiqué plus haut.

L'agent du Gouvernement turc essaie encore, dans la discussion orale, de démontrer le contraire : il prétend que le seul fait qu'on cherche un critérium pour fixer le sens du mot « établis » démontre qu'on est en présence d'une notion juridique, que par conséquent ce critérium peut être seulement trouvé dans la législation des pays contractants. Nous lui répondons, avec le professeur Salvioli, que cette dernière proposition est sans relations avec la première : les règles selon lesquelles on fixe le sens d'une notion juridique sont évidemment des règles de droit, mais elles peuvent se trouver aussi bien dans la convention qui contient cette notice — c'est le cas actuel — ou dans une autre convention, que dans des législations nationales (2). Quant à la Cour, elle donne, au fond, la même réponse, mais en la faisant précéder d'une distinction peu claire entre les expressions qui seraient juridiques par elles-mêmes et celles qui ne le seraient qu'indirectement, par leurs effets. « Si, dit-elle, une expression, qui, par elle-même, n'est pas juridique, est employée dans une

(1) P. 19-20.

(2) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XII, p. 77.

convention qui en fait découler des effets juridiques, il ne s'ensuit nullement que » le « critérium de cette notion devra être demandé aux législations nationales des pays contractants » (1).

Ainsi, pour nous résumer, le contexte permet de savoir s'il faut prendre les mots juridiques dans leur sens technique. Dans le cas contraire, et si le contexte n'oblige pas à adopter pour un mot tel ou tel sens spécial, c'est le sens usuel, ordinaire, qui s'impose. Mais ce dernier sens lui-même n'est pas toujours facile à préciser. Bien des mots peuvent, comme les expressions « industrie, industriel », s'entendre dans deux sens différents : ainsi le mot « jusqu'à », nous dit la Cour dans l'un de ses avis, a un effet tantôt inclusif et tantôt exclusif ; le mot « et », peut, d'après l'arrêt 6 « dans le langage ordinaire comme dans le langage juridique..., être aussi bien alternatif que cumulatif » (2). D'autres expressions ont une seule signification véritable, mais qui est souvent déformée dans le langage courant et que l'interprète doit donc rétablir : ainsi l'avis 14 rappelle que « le mot » « point » ne peut signifier qu'un point ou plutôt une ligne topographique, et non une zone plus ou moins » étendue, telle qu'un port (3).

Signalons enfin un dernier principe d'interprétation donné par la Cour, lors de l'affaire des emprunts serbes : pour chacune des émissions, les coupons prévoient le paiement en francs-or. Mais, comme « dans d'autres parties des titres, ou bien dans les documents qui ont précédé les diverses émissions, il est fait mention de francs sans la qualification or », on a allégué qu'il y avait ambiguïté. Il n'en est rien, répond l'arrêt 14 : c'est un principe d'interprétation que « les expressions spéciales l'emportent sur les générales », Comme, d'autre part, il faut prendre le titre comme un tout « la mention de francs en général ne peut être considérée comme affaiblissant la clause expresse visant des francs-or » (4).

B. — *Cas d'un texte unique et obscur ou absurde.*

Les règles d'interprétation que nous venons d'examiner sont les premières que doit appliquer tout organe chargé d'interpré-

(1) Avis n° 10, p. 21.

(2) P. 14.

(3) P. 56.

(4) P. 30.

ter un engagement international. D'après l'avis 12, en effet, c'est dans le texte même qui contient cet engagement, qu'il lui faut « en premier lieu rechercher... la volonté » des signataires du traité ou de l'auteur de la décision ; « quitte à examiner plus tard si — et, le cas échéant, dans quelle mesure — des éléments autres que le texte... devraient entrer en ligne de compte » (1).

Cette dernière proposition résume fort bien l'ensemble des questions que nous devons examiner. Jointe à la première, elle pose, en somme, comme l'écrit le professeur Ehrlich, la présomption que le texte de la décision ou du traité exprime la volonté de ses auteurs, de ses signataires, et « qu'il n'est pas nécessaire d'aller au delà du texte. Mais ce n'est là qu'une présomption ». Il peut se faire que le texte ne soit pas d'une clarté suffisante pour que l'interprète puisse en préciser le sens et la portée. Il peut aussi arriver, continue-t-il, que ce qui paraît parfaitement clair dans le texte ne corresponde pas « à la véritable volonté des parties » ou conduise à des résultats absurdes. Alors s'impose une recherche de cette volonté en dehors du texte, à l'aide des présomptions extrinsèques dont nous allons parler (2).

* * *

La première d'entre elles, et la plus générale, découle de l'intention dans laquelle a été conclu ou décidé l'acte dont fait partie la disposition à interpréter, de l'esprit dans lequel le Droit international traite en général la matière à laquelle cet acte s'applique. Les exemples de la recherche de cette présomption, et de son importance, sont nombreux dans les arrêts et avis de la Cour permanente de Justice internationale : n'en donnons que l'un des plus caractéristiques.

Chargée d'interpréter une disposition relative à la compétence de la Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques, la Cour constate que cette Commission est l'organe unique en matière d'échange desdites populations, qu'elle existe, entre autres buts, pour faciliter cet échange : elle en déduit que « toute interprétation... susceptible d'entraver les travaux

(1) P. 19.

(2) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XXIV, p. 117.

de la Commission dans ce domaine doit être considérée comme contraire à l'esprit » de la convention qui l'a créé. Elle serait également contraire à l'esprit, non plus seulement de cette convention, mais aussi « de tous les actes internationaux touchant l'échange des populations grecques et turques »; étant donné que la « rapidité de la Commission mixte doit être considérée comme un élément essentiel de sa tâche », il faut interpréter la disposition dont le sens est douteux, de la manière qui rend « plus facile et plus rapide la marche » de ses travaux (1).

Nous avons dit que la lecture d'ensemble d'un texte fournit comme la ligne directrice qui doit servir à l'interprétation de ses dispositions particulières. L'exemple présent, extrait de l'avis 16, montre que cette ligne directrice peut aussi provenir, s'il en est besoin, de la considération de l'intention qui a présidé à son élaboration et qui régit la matière visée par lui. L'interpréter, c'est alors rechercher cette intention dans des documents, des faits, qui lui sont, soit antérieurs ou contemporains, soit postérieurs. Examinons successivement ces deux hypothèses.

*

Parmi les documents et faits antérieurs ou contemporains, ceux qui touchent de plus près au texte à interpréter sont les travaux préparatoires, c'est-à-dire les débats, les projets préliminaires... et aussi, d'après l'avis 14, ceux des « protocoles interprétatifs » qui ne peuvent être considérés ni comme une « interprétation authentique » du texte discuté — nous avons recherché pourquoi, dans notre première section — ni comme une décision rendue dans les limites de leur compétence par celui ou ceux qui l'ont élaboré (2). Mais quelle force de présomption peut-on reconnaître aux travaux préparatoires?

Plusieurs décisions de la Cour la déterminent, et avec une précision d'autant plus intéressante que, d'après le professeur Ehrlich, la variété des règles de Droit interne en cette matière montre « le manque d'un principe général de Droit reconnu par les nations civilisées » (3). « Il n'y a pas lieu de tenir compte

(1) Avis n° 16, p. 18, 24.

(2) P. 34-35.

(3) *Cours de l'Académie de Droit international* vol. XXIV, p. 130.

des travaux préparatoires, déclare l'arrêt 9, si le texte... est en lui-même suffisamment clair » (1). Et l'arrêt 14, à propos des emprunts serbes : « les titres eux-mêmes n'étant pas ambigus, il n'y a pas lieu de faire appel aux documents préliminaires » (2).

Si nous n'avions que ces quelques formules, nous devrions poser cette règle que l'interprète d'un texte clair n'a pas à tenir compte des travaux qui ont préparé son élaboration; mais nous pourrions en tirer *a contrario* une seconde règle : la prise en considération de ces travaux n'est pas écartée par la Cour quand il s'agit d'un texte obscur. Deux dispositions de la Cour viennent confirmer ce raisonnement.

Comme le Conseil de la Société des Nations lui demande d'interpréter certains articles du Statut définitif du Danube, elle commence par une analyse des termes eux-mêmes et des « faits historiques à la base » du Statut : or, ce dernier étant « suffisamment clair en lui-même, dit l'avis 14, il n'y a pas lieu de tenir compte des protocoles » de la conférence qui l'a élaboré. Puis, comme prise d'un scrupule, la Cour ajoute : « Si, cependant, il pouvait encore régner quelque doute quant au véritable sens » de certaines expressions, l'on verra ci-après que les travaux préparatoires confirment pleinement la conclusion à laquelle la Cour vient d'aboutir : et l'avis 14 examine alors ces travaux (3).

Si, à propos du différend sur la frontière entre la Turquie et l'Irak, l'avis 12 procède de même, malgré la clarté du texte, c'est parce que « le gouvernement turc a invoqué, à l'appui de sa thèse... certains faits appartenant aux négociations » du traité de Lausanne; mais la Cour ne recourt à ces négociations qu'à titre tout à fait subsidiaire, et encore n'est-elle pas sûre d'avoir raison, puisque l'avis contient ce membre de phrase : « ... même si l'on considère que les travaux préparatoires peuvent entrer en ligne de compte... ». En tout cas, ajoute-t-il, lorsqu'« une situation juridique s'est essentiellement modifiée, » on ne saurait pour interpréter le texte qui a apporté cette modification, recourir à des travaux préparatoires » qui se rapportent à l'état

(1) P. 16. «... le texte...»

(2) P. 36.

(3) P. 28.

antérieur des choses » (1). D'autre part, d'après l'avis 14, « les travaux préparatoires d'un texte ne sauraient être invoqués pour changer le sens naturel de ce dernier » (2).

C'est dire, en somme, avec le professeur Ehrlich, « qu'il n'y a pas, en Droit international, de règle qui s'opposerait à l'étude des travaux préparatoires aux fins d'établir la véritable volonté..., pourvu que cette recherche soit nécessaire, ou bien parce que le texte est obscur, ou bien encore parce qu'il y a des doutes raisonnables sur la correction de ce qui dérive du texte au sujet de la volonté... » (3). La règle reste ce que M. le juge Negulesco appelle l'examen « objectif » des textes stipulant un engagement international, c'est-à-dire « sans avoir recours aux travaux préparatoires » (4); surtout, d'après l'avis 14, lorsqu'ils sont « confidentiels » et n'ont pas été communiqués à l'interprète « par l'autorité compétente ou avec son consentement » (5).

*

A côté des travaux préparatoires, la pratique internationale constitue une source importante de présomptions, en vue de déterminer la volonté des signataires d'un traité, de l'auteur d'une décision. En Droit interne, constate l'avis 13, tout au moins « dans les pays où les pouvoirs législatifs de l'État sont limités par une charte fondamentale », les tribunaux recourent assez souvent « à la pratique nationale et internationale, en vue de déterminer l'étendue d'un pouvoir particulier de l'État », quand ils ont à se prononcer « sur le point de savoir si certaines mesures législatives sont constitutionnelles » (6). En va-t-il de même en Droit international?

A plusieurs reprises, nous voyons la Cour recourir à la pratique internationale, aux précédents. Pour prouver, par exemple, que l'article 380 du Traité de Versailles, relatif à l'ouverture du

(1) P. 22, 23.

(2) P. 31.

(3) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XXIV, p. 125.

(4) *Revue de Droit international public*, 1926, p. 202.

(5) P. 32.

(6) P. 20.

canal de Kiel, n'est pas contraire à la souveraineté de l'Allemagne, l'arrêt 1 invoque, non seulement « la lettre de l'article 380 », mais aussi « une pratique internationale constante » (1); ce pourquoi il examine « les précédents des canaux de Suez et de Panama », qui ne sont, dit-il, « que la manifestation de l'opinion générale » (2). Dans l'arrêt 9, que nous avons déjà longuement commenté, la Cour, après avoir posé quelques règles générales concernant le droit de juridiction de l'État, en vient à se demander s'il n'est pas régi, en matière pénale, par un principe spécial, et, en particulier, si, « oui ou non, le Droit international comporte un principe en vertu duquel il aurait été interdit à la Turquie d'exercer... des poursuites pénales contre » l'officier de quart à bord du *Lotus*, au moment de l'abordage avec le navire turc. La recherche d'un tel principe, déclare la Cour, « doit se faire au moyen d'un examen des précédents » (3).

La Cour, on le voit, ne cache pas l'importance que l'on doit attribuer à la pratique internationale. Une nouvelle preuve de ceci ressort de l'arrêt 8, relatif à l'indemnité que la Pologne doit à l'Allemagne pour avoir pris, à l'égard de l'usine de Chorzow, des mesures contraires à une convention conclue précédemment entre les deux États. L'article 23 de cette convention, signée à Genève en 1922, donne compétence à la Cour pour les « divergences d'opinion, résultant de l'interprétation et de l'application des articles » qui précèdent : en vertu de quoi, cinq ans plus tard, l'Allemagne saisit la Cour d'une difficulté portant sur le calcul et le paiement de la réparation qui lui est due. Mais la Pologne introduit une exception d'incompétence, basée, entre autres motifs, sur ceci que les divergences concernant les réparations ne sont pas prévues par la disposition de l'article 23. La Cour, faisant alors intervenir la pratique internationale, déclare que cette dernière, placée en face de dispositions analogues à celle qui est en discussion, les interprète, en général, comme faisant découler de la compétence pour les divergences relatives à l'application d'une convention, la compétence pour celles qui concernent la réparation due en cas de violation de ses

(1) P. 25.

(2) P. 28.

(3) P. 24.

stipulations : nous examinerons ce point plus tard (1). Sur quoi la Pologne présente à la Cour une convention qui, signée par les mêmes parties que la convention de Genève et en 1921, c'est-à-dire peu de temps avant elle, commence par donner compétence à un tribunal qu'elle constitue, pour les différends que pourrait amener l'interprétation ou l'application de ses dispositions, puis qui, aussitôt après, lui donne formellement compétence pour se prononcer, s'il y a lieu, sur les réparations éventuellement dues : or, on ne trouve rien de tel dans la convention de Genève. Mais la Cour repousse cette argumentation au nom d'un principe qui nous intéresse ici : ce n'est pas une raison, déclare l'arrêt 8, parce qu'exceptionnellement une convention « confirme de manière expresse la conception généralement adoptée » en la matière qu'elle vise — conception qui, nous l'avons dit, consiste à joindre les réparations à l'interprétation et à l'application — pour déduire d'une autre convention, signée entre les mêmes États mais rédigée, comme à l'ordinaire, sans cette confirmation expresse et exceptionnelle, que ces États ont « voulu, par là, manifester une intention contraire à celle qui se présume » d'une rédaction normale (2). En somme, à la Pologne qui, pour l'interprétation d'un texte, invoquait un précédent d'apparence très forte, puisque très voisin par la matière, les signataires et la date de signature, la Cour permanente de Justice internationale oppose — et déclare plus probante — une pratique internationale se prononçant en sens contraire. Concluons-en que l'interprète doit faire un tri parmi tous les précédents qui s'offrent à son examen.

Mais lesquels devra-t-il écarter ? A quels éléments de la pratique internationale devra-t-il plus particulièrement s'attacher ? C'est seulement dans les « précédents présentant une analogie étroite avec le cas d'espèce, d'après l'arrêt 9, que pourrait se manifester, le cas échéant, l'existence d'un principe général applicable à l'espèce » (3). Dans le même ordre d'idées, l'arrêt 8 ne tranche pas la question de savoir si, pour interpréter un traité, « des expressions employées dans des conventions entre d'autres

(1) Section 3.

(2) P. 23-24.

(3) P. 21.

puissances et à des époques différentes peuvent entrer en ligne de compte ». Mais il semble repousser les conventions présentant une « différence fondamentale » quant à la nature ou à l'objet de leurs dispositions (1). Déjà l'arrêt 3 avait déclaré, d'une façon assez peu claire, il est vrai, qu'on ne peut imposer à un État une obligation, pour le seul « fait qu'elle est mentionnée dans l'annexe à une section d'un traité », lorsque cette section « concerne une matière différente » (2). Pour en revenir à l'arrêt 8, nous constatons qu'il retient surtout les « actes très rapprochés en date » et constituant « des traités collectifs particulièrement importants », comme le Pacte de la Société des Nations (3). Ce que l'interprète d'un engagement international doit donc avant tout rechercher, c'est, semble-t-il, ce que l'avis 13 appelle une « interprétation contemporaine et pratique » (4) : voilà pourquoi, dans cet avis relatif à la « compétence de l'Organisation internationale du Travail pour régler accessoirement le travail personnel du patron », la Cour, après l'examen des textes qui déterminent cette compétence — savoir la partie XIII du Traité de Versailles — recherche dans quelles limites elle a été acceptée par les signataires d'autres accords qui touchaient à elle, et surtout par ceux de la partie XIII du Traité dans des cas analogues à celui qui est soumis à la Cour. L'interprète a donc à faire un tri parmi tous les précédents qui s'offrent à son examen.

Doit-il repousser, en tout cas, ceux qui seraient formés par des textes non entrés en vigueur? Pas forcément, répond la Cour, dont l'avis 14 déclare que l'annexe non appliquée d'un traité présente « quelque intérêt », puisqu'elle « fournit des indications sur la manière de voir des signataires du traité et montre plus spécialement ce qu'était à l'époque le point de vue de la majorité » dans le groupe de ses rédacteurs (5). Faut-il étendre ces considérations à des actes touchant de moins près au texte à interpréter, à des actes antérieurs ou postérieurs? Pour ces derniers, cela est certain, comme nous allons le voir d'après l'avis 8

(1) P. 22.

(2) P. 9.

(3) P. 22.

(4) P. 19.

(5) P. 57-58.

de la Cour; et rien ne permet de conclure qu'il n'en va pas de même pour des actes antérieurs. Cet avis 8, relatif à un différend de frontière entre la Pologne et la Tchécoslovaquie dont nous avons parlé à plusieurs reprises, interprète une décision de la Conférence des Ambassadeurs de juillet 1920; il invoque, entre autres arguments, le tracé de frontière contenu dans un traité de mai suivant. Car ce traité, malgré qu'il soit caduc — il s'agit du Traité de Sèvres avec la Turquie — « présente... un intérêt comme un instrument contemporain » de la décision de la Conférence « et émanant des mêmes puissances qui composent » cette Conférence (1). Ainsi, nous pouvons compter les actes non entrés en vigueur parmi les précédents susceptibles d'indiquer la volonté des États qui ont signé un traité ou de l'organe qui a rendu une décision; nous pouvons aussi les compter parmi ceux des actes postérieurs à un texte à interpréter, qui sont susceptibles de faciliter cette tâche.

*

Les précédents, en effet, ne sont pas les seules sources de présomptions de l'intention qui a présidé à l'élaboration d'un traité ou d'une décision internationale : nous avons aussi à étudier les documents et faits postérieurs, à voir dans quelle mesure l'interprète doit en tenir compte.

Parmi les principes que nous donne la Cour sur ce sujet, celui que nous mettons à la base est extrait de l'avis 12. Le Conseil de la Société des Nations lui demande d'interpréter un paragraphe de l'article 3 du traité de Lausanne. Nous avons dit que la Cour, malgré qu'elle en juge le texte clair, examine néanmoins, mais non sans quelque réticence, les travaux préparatoires, parce qu'une des parties les invoque (2). Quant aux « faits postérieurs à la conclusion du traité », elle déclare qu'ils ne peuvent l'occuper « que pour autant qu'ils sont de nature à jeter de la lumière sur la volonté des parties, telle qu'elle existait au moment de cette conclusion ». Et plus loin : « L'attitude prise par les Gouvernements britannique et turc après la signa-

(1) P. 33.

(2) Arrêt n° 12, p. 22.

ture du Traité de Lausanne n'entre en ligne de compte que comme un indice de leur manière de voir concernant » ledit traité (1). Ces deux citations de l'arrêt 12 nous montrent que la seule chose qui importe, et la seule qui soit autorisée, c'est la recherche de la volonté des auteurs du texte, telle qu'elle se présentait au moment où le traité a été signé, où la décision a été rendue. La seconde d'entre elles signale, parmi les « faits postérieurs », l'un des plus importants : « l'attitude » prise par les intéressés, c'est-à-dire, normalement, la manière dont ils ont exécuté l'engagement stipulé.

Insistons sur ce point. Soit un engagement international dûment signé et ratifié, produisant donc un certain effet. « L'attitude » que les intéressés vont prendre à son égard peut évidemment indiquer comment ils le comprennent, mais seulement dans une mesure assez restreinte. C'est ainsi que, d'après l'avis 8, « on ne saurait accorder une valeur décisive à l'opinion des auteurs d'un texte, lorsque cette opinion, postérieure à la rédaction du texte en question, est en contradiction avec celle qu'ils avaient émise à ce moment » ; et l'on est, à plus forte raison, en droit de récuser son autorité, lorsqu'elle est, comme dans le cas présent, postérieure de plus de deux ans. Bien « plus certaine est l'interprétation qui se dégage... de son rapprochement » avec un acte « conclu à quelques jours de distance » (2), même, nous l'avons dit, s'il n'est pas entré en vigueur.

Quant à la manière dont un engagement a été appliqué, il est inutile de l'examiner lorsque le texte est clair. Mais, déclare l'avis 2, elle « pourrait suffire pour faire pencher la balance en faveur » du sens présumé du texte, « s'il y avait quelque ambiguïté » : ainsi suffirait, pour faire admettre la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole, si cette compétence ne résultait pas pleinement des dispositions du Traité de Versailles, le fait que cette organisation ait pris, après la signature dudit Traité, diverses mesures concernant l'agriculture, sans soulever d'opposition (3).

(1) Arrêt n° 12, p. 24.

(2) P. 38.

(3) P. 38-40.

Dans l'affaire des emprunts serbes et brésiliens, la Cour consacre quelques pages à examiner « l'exécution des contrats d'emprunt » : les Gouvernements serbe et brésilien font, en effet, valoir que, pendant longtemps, les porteurs français ont accepté en paiement des francs-papier dépréciés, que leur intention n'était donc pas de recevoir des francs-or ou leur équivalent. C'est sans doute, répondent les arrêts 14 et 15, un « principe bien connu » que, « lorsqu'un contrat est ambigu, on peut, pour établir l'intention des parties, recourir à la manière dont il a été exécuté ». Mais, dans le cas présent, il n'y a aucune ambiguïté, les textes sont « clairs et précis », il n'y a pas lieu de « tenir compte de la manière d'agir ultérieure des parties ». Tout au plus le pourrait-on pour rechercher si elles ont, « par leur attitude,... modifié ou affaibli leurs droits », et sans oublier ce principe qu'« il est nécessaire de rechercher si cette manière d'agir elle-même ne permet qu'une seule conclusion » : or, dans le cas présent, elle n'autorise pas à admettre une modification ou un affaiblissement quelconque de leurs droits (1). On voit donc que les présomptions tirées d'actes postérieurs au texte que l'on interprète ne doivent pas être admises sans discernement; et il ne faut pas leur attribuer une portée plus large que celle qu'elles ont réellement.

*

Rapprochons des actes postérieurs que nous venons d'étudier une dernière catégorie de documents ou de faits qui, dans l'ordre chronologique, ne se séparent pas du texte à interpréter, mais que la logique permet cependant de lui déclarer postérieurs : il s'agit des présomptions que l'on peut tirer des conséquences auxquelles aboutirait telle ou telle interprétation possible. Si l'on a le choix entre plusieurs interprétations, dont l'une conduirait à « des conséquences contradictoires ou impossibles ou... dépassant la volonté des parties » — selon l'expression de MM. Anzilloti et Huber dans leur opinion dissidente à l'ar-

(1) Arrêts n° 14, p. 37-39 et 15, p. 119-120.

rêt 1 — cette interprétation doit être rejetée (1). Telle est la norme d'interprétation adoptée par la Cour dans le premier de ses avis, à propos de l'Organisation internationale du Travail : comme le fait remarquer M. le juge Negulesco, elle n'invoque ici aucune règle de Droit international, elle rejette une certaine interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles parce qu'elle mènerait à un résultat absurde (2). Or, précise l'avis 1, « il faudrait un texte non équivoque pour... imposer » une telle interprétation (3), ce qui n'est pas le cas de l'article 389.

Cette disposition ne semble-t-elle pas dire, cependant, qu'un texte clair pourrait imposer un résultat absurde? Nous ne le croyons pas, par suite de la règle que nous trouvons ainsi formulée, dans l'avis 11 : « C'est un principe fondamental d'interprétation, que les mots doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement dans leur contexte, à moins que l'interprétation ainsi donnée ne conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes » (4). Or, pour accorder ces deux propositions, nous estimons que c'est la première, celle de l'avis 1, qu'il faut faire fléchir, en considération des circonstances dans lesquelles elle a été affirmée : placée en face d'une interprétation absurde que n'imposait pas le texte à interpréter, la Cour n'a pas, en somme, examiné ce qu'elle aurait dû décider, si elle avait cru reconnaître que ce texte imposait ladite absurdité; et, lorsqu'elle semble dire qu'un « texte non équivoque » pourrait l'imposer, nous croyons qu'elle n'a pas pesé toutes les conséquences d'une pareille affirmation, parce que celle-ci n'en avait aucune pour le règlement de l'affaire qui lui était soumise. Le bon sens, du reste, devrait à lui seul, suffire à écarter une interprétation qui aboutirait à des « résultats déraisonnables ou absurdes » : et l'on ne doit pas oublier que son rôle, dans toute question d'interprétation, est primordial et constant.

*
* *
*

Ce rôle est surtout considérable, lorsque le texte à interpréter

(1) P. 36.

(2) *Revue de Droit international public*, 1926, p. 206.

(3) P. 22.

(4) P. 39.

est obscur; et il peut l'être au point que, ni l'examen des précédents, ni celui des documents et faits postérieurs ne permettent d'en fixer avec précision le sens et la portée. N'y a-t-il pas, en ce cas extrême, une dernière ressource à laquelle puisse recourir l'interprète? Trois dispositions de la Cour répondent par l'affirmative et, en même temps, précisent les conditions dans lesquelles cette ressource ultime peut être invoquée.

Lorsque « les méthodes ordinaires d'interprétation ont échoué », déclare l'avis 11, on peut appliquer « les règles quant à l'interprétation restrictive ou extensive » (1). Nous ne nous étendrons pas sur l'interprétation extensive, car la Cour ne donne à son sujet aucune précision; contentons-nous de dire, avec le professeur Ehrlich, qu'elle est « nettement inadmissible dans l'état actuel du Droit international », puisqu'elle aboutirait à imposer à un État une obligation, dont il n'est pas prouvé qu'il l'ait acceptée (2); cette impossibilité tombe, évidemment, s'il y a des preuves, dans un cas donné, que le texte ne dit pas tout ce que son auteur ou ses signataires ont entendu dire.

Quant à l'interprétation restrictive, elle consiste seulement dans le refus d'appliquer un texte à des cas auxquels il est douteux que ses auteurs aient voulu l'appliquer. Mais dans quelles circonstances peut-on la faire jouer? Il faut d'abord que le texte manque de clarté. Nous lisons, en effet, dans l'avis 12, à propos d'un argument émis par le Gouvernement turc : « Cet argument semble reposer sur l'idée suivante : si le texte d'une disposition conventionnelle n'est pas clair, il y a lieu, en choisissant entre plusieurs interprétations possibles, de retenir celle qui comporte le minimum d'obligations pour les parties. Cette idée peut être admise comme juste » (3). Mais on voit qu'elle ne joue pas si le texte est clair, ce qui est précisément le cas de celui qu'interprète l'avis 12.

Quatre ans plus tard, lors d'un différend relatif, non plus à la frontière entre la Turquie et l'Irak, mais à la juridiction territoriale de la Commission de l'Oder, la Pologne soutient que, devant l'obscurité des dispositions concernant cette juridiction,

(1) P. 39.

(2) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XXIV, p. 69.

(3) P. 25.

il faut faire jouer le principe de l'interprétation restrictive. Mais l'arrêt 16 ne l'admet pas ainsi. C'est, déclare-t-il, un principe « juste en lui-même », qu'il ne faut cependant employer qu'avec « la plus grande prudence » : quand l'analyse du texte ne donne pas la certitude que l'on recherche, on doit encore, avant de recourir à lui, examiner tous les moyens d'interprétation que nous avons passés en revue, « en particulier le recours aux principes qui régissent la matière à laquelle le texte a trait ». Et c'est « seulement si, tout élément pertinent ayant été pris en considération, l'intention des parties n'en reste pas moins douteuse, qu'il y a lieu de se prononcer pour l'interprétation plus favorable à la liberté des États » (1).

Cette règle de l'interprétation restrictive n'est donc admissible que lorsque toutes les autres sources de présomptions n'ont rien donné; elle est comme un pis aller, comme l'extrémité d'une longue chaîne, dont nous avons examiné le premier anneau — à savoir l'interprétation tirée de l'analyse du texte — et les chaînons intermédiaires qui peuvent s'ajouter à lui.

C. — *Quelques cas particuliers.*

Interrompons un instant notre énoncé des principes généraux d'interprétation, pour grouper quelques indications plus spéciales, extraites, elles aussi, des arrêts et avis de la Cour permanente de Justice internationale. Nous les expliquerons aussi brièvement que possible, car, sans être en dehors de notre sujet, elles offrent un intérêt seulement subsidiaire dans une étude qui n'a en vue que les principes présentant une certaine généralité.

*

La Cour considère comme une règle d'interprétation, écrit M. le juge Negulesco, que, sauf disposition claire et précise, le texte à interpréter n'a pas voulu violer les règles du Droit international (2). C'est le cas, par exemple, du principe du respect des droits acquis, d'après l'arrêt 5 : celui-ci repousse une large

(1) P. 26.

(2) *Revue de Droit international public*, 1926, p. 204.

interprétation d'un texte, parce que, avec elle, « des droits valablement acquis seraient sacrifiés » (1). On peut donc considérer comme une norme d'interprétation ce principe du respect des droits acquis.

*

Nous disons la même chose de la règle suivante que nous croyons pouvoir déduire de l'avis 14 et formuler ainsi : on ne peut supposer qu'une convention ou une décision internationale aient voulu « le maintien... d'une situation incertaine et précaire ». En vertu de quoi, la Cour ne peut admettre que le statut définitif du Danube ait « été rédigé de façon à perpétuer les divergences de vues qui s'étaient manifestées au sujet de l'article 1 du Traité de Londres » de 1883, lequel avait étendu de Galatz à Braïla la juridiction de la Commission européenne (2).

Pour la même raison, l'avis 12 déclare « naturel » d'interpréter si possible tout texte « destiné à fixer une frontière..., de telle sorte que, par son application intégrale, une frontière précise, complète et définitive soit obtenue » (3).

*

Toute clause qui limite la souveraineté des États doit, « en cas de doute, être interprétée restrictivement », sans aller toutefois, sous couleur d'interprétation restrictive, jusqu'à refuser au texte qui contient une telle clause « le sens qui est commandé par ses termes formels » (4). N'insistons pas sur cette règle de l'arrêt 1, puisque nous avons déjà dit sa raison d'être, dans notre étude de la souveraineté.

*

Autre principe d'interprétation : une clause « poursuivant un but d'équité... ne saurait être interprétée d'une façon rigide », déclare l'avis 8. Aussi entend-il largement le pouvoir donné, par

(1) P. 49.

(2) P. 27.

(3) P. 20.

(4) P. 23.

la Conférence des Ambassadeurs, à la Commission de délimitation, de proposer, à la frontière établie par la Conférence, « les modifications qui lui paraîtraient justifiées par les intérêts des particuliers ou des communautés dans le voisinage de la ligne frontière, et en tenant compte des circonstances locales » (1).

*

Lorsque, dans l'affaire de l'usine de Chorzow, l'Allemagne saisit la Cour permanente de Justice internationale d'une divergence concernant la réparation qui lui est due par la Pologne, celle-ci, nous l'avons dit, soulève l'exception d'incompétence, sous le prétexte que l'article 23 de la Convention de Genève ne soumet à la Cour que les divergences sur l'« interprétation et l'application des articles 6 à 22 »; et aussi pour le motif que le deuxième alinéa de cet article déclare formellement ne porter « aucune atteinte à la compétence du Tribunal arbitral mixte » remontant au Traité de Versailles (2).

L'arrêt 8, qui discute longuement cette exception d'incompétence, la repousse au nom d'une règle d'interprétation des clauses compromissaires que nous voulons relever. Il voit, en effet, une telle clause, et « typique », dans l'article 23 de la Convention de Genève. Mais faut-il l'interpréter *stricto sensu*, comme le voudrait la Pologne? Non, répond la Cour, qui appuie son opinion sur « la conception généralement acceptée dans les clauses compromissaires »; sur l'idée — que nous avons signalée et dont nous reparlerons (3) — que « la notion d'application d'une convention » comporte « la réparation pour manquements éventuels »; sur « le but plausible et naturel » de l'article 23, et, en général, de toutes clauses compromissaires, qui est de faire « vider définitivement un différend », sans laisser « la porte ouverte à de nouveaux litiges » (4).

Par conséquent, conclut l'arrêt 8, il aura fallu, pour rendre admissible l'interprétation *stricto sensu* de la clause compro-

(1) P. 39-40.

(2) Arrêt n° 8, p. 12.

(3) Section 3.

(4) Arrêt n° 8, p. 21, 25.

missoire de la Convention de Genève, entraînant l'incompétence de la Cour, soit que cette convention ait contenu « des termes suffisamment clairs » pour exprimer une telle intention des contractants, soit qu'elle ait « établi une juridiction spéciale pour les réclamations relatives à des réparations dues pour violation » de ses dispositions, ou qu'elle y ait « pourvu d'une autre manière » (1). Telle est l'opinion de la Cour sur l'interprétation des clauses compromissaires.

*

L'arrêt 15 contient, en matière d'interprétation des contrats, une règle intéressante. Il s'agit des modes de paiement prévus par le prospectus et les titres de l'emprunt brésilien de 1909 : la Cour déclare, après examen de ces actes, qu'« il appert que l'emprunt était présenté par le Gouvernement brésilien comme un emprunt-or et qu'il y a été souscrit comme à un emprunt-or ». Mais, même si le texte n'était pas tout à fait clair sur ce point, un paiement en valeur-or serait dû au porteur. Car « c'est une règle bien connue d'interprétation des actes que, là où l'on constate une ambiguïté, il faut les prendre *contra proferentem* », c'est-à-dire « dans le sens qu'ils ont naturellement » pour les personnes qui, dans le contrat, acceptent l'offre qui leur est faite : or, il n'est pas douteux, dans le cas présent, que ces personnes, c'est-à-dire les porteurs, ont « dû comprendre qu'elles recevaient des titres-or, c'est-à-dire des titres payables en valeur-or » (2).

*

Comment doit-on interpréter une nullité? On ne peut la présumer, d'après l'arrêt 7 : il faut qu'elle soit expressément prévue. Comme il n'y a rien de tel dans le texte de la Convention de Genève qui détermine de quelle façon la Pologne doit, en Haute-Silésie, identifier les fonds dont elle notifie l'expropriation; comme il ne prescrit, d'autre part, aucune forme déterminée pour cette identification, on ne saurait déclarer nulles pour

(1) P. 25.

(2) P. 114.

vice de forme les notifications dont l'Allemagne conteste le bien-fondé devant la Cour. Toutefois, par suite de l'impossibilité évidente d'exproprier un fonds sans que la notification d'expropriation l'ait identifié, il pourrait se faire que cette dernière eût à être déclarée nulle; mais seulement, d'après l'arrêt 7, « s'il régnait une véritable incertitude sur le point de savoir si tel ou tel fonds est compris dans la notification ou non, et toujours dans la limite où cette incertitude serait contestée » (1).

*

Bref, une nullité ne se présume pas; pas plus, selon le même arrêt 7, qu'un abus de droit (2). Et une exception? Lorsqu'on doute de sa portée, déclare la Cour à la fin de la même décision, « c'est... l'interprétation stricte qui doit être admise ». La Pologne prétend exproprier les domaines de la Société anonyme Godulla en Haute-Silésie, malgré que beaucoup d'entre eux n'atteignent pas le chiffre de 100 hectares, au-dessous duquel la Convention de Genève interdit l'expropriation; comme elle prétend que c'est le chiffre total qu'il faut considérer, qui, lui, est de quelques milliers d'hectares, la Cour répond que telle ne semble pas être l'intention de la Convention, qu'en tout cas « l'expropriabilité de la propriété rurale constitue... une exception » et doit donc, puisqu'il y a doute, être interprétée *stricto sensu* (3).

Trois ans auparavant, la Cour avait déjà appliqué ce principe, lorsqu'elle avait décidé, dans son avis 4, que le paragraphe 8 de l'article 15 du pacte de la Société des Nations « ne se prête à aucune interprétation extensive », parce qu'il constitue « une exception aux principes consacrés dans les paragraphes précédents » (4) : nous renvoyons, pour explication de cette disposition, à notre premier chapitre.

D. — *Cas de deux textes.*

Le dernier des développements que nous consacrons à l'interprétation des engagements internationaux examine le cas,

(1) P. 47-48.

(2) P. 30.

(3) P. 76.

(4) P. 25.

délicat entre tous, où l'interprète se trouve en présence de deux textes contenant, à l'égard d'un tel engagement, des dispositions qui ne concordent pas. On se rappelle peut-être que nous avons déjà eu à nous demander quelle était la force d'une convention, quand elle porte sur une matière qu'une autre convention a réglée auparavant et de façon différente : il faut décider laquelle des deux aura une force supérieure à l'autre.

La question qui se pose à nous, maintenant, vise une hypothèse partiellement différente : il s'agit de deux textes qui ont la même force obligatoire, mais peuvent s'interpréter différemment ou même contradictoirement. Voyons comment la Cour permanente de Justice internationale se tire d'une pareille difficulté.

*
* *

L'affaire des concessions Mavrommatis la met dans l'obligation d'interpréter une expression qui se trouve dans deux textes ayant même autorité, mais avec un sens différent.

L'administration de la Palestine possède, d'après le texte français du Mandat britannique sur ce pays, pleins pouvoirs pour décider quant à « la propriété ou au contrôle public » de toutes les ressources naturelles. Dans le texte anglais du Mandat, les expressions correspondantes sont « public ownership or control » : mais, d'après l'arrêt 2, le mot « control », rapproché de l'expression « public ownership », a un sens plus restreint que le « contrôle public » du texte français (1). Ainsi, nous sommes, comme l'écrit le professeur Ehrlich, en présence de deux textes qui font foi : « il y a présomption contre toute interprétation qui irait à l'encontre de l'un d'eux, il faut... trouver un sens qui soit conciliable avec » l'un et l'autre texte (2). D'où cette règle de l'arrêt 2 : « la Cour estime que, placée en présence de deux textes investis d'une autorité égale, mais dont l'un paraît avoir une portée plus étendue que l'autre, elle a le devoir d'adopter l'interprétation restreinte qui peut se concilier avec les deux textes et qui, dans cette mesure, correspond sans doute à la commune

(1) P. 18-19.

(2) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XXIV, p. 99.

intention des parties » (1). Remarquons que cette règle n'est pas limitée au cas de deux textes, dont le second est supposé n'être que la répétition du premier dans une autre langue. Mais est-elle aussi générale que pourrait le faire croire la formule que nous venons de citer?

Aussitôt après, nous lisons ceci dans l'arrêt 2 : « cette conclusion s'impose, en l'espèce, avec d'autant plus de force qu'il s'agit d'un acte... dont le texte primitif a probablement été rédigé en anglais » (2), c'est-à-dire avec le sens le plus restreint : la Cour fait donc aussi appel aux circonstances qui ont présidé à la naissance de la clause en discussion. Comme ce second critère confirme ici le premier, aucune difficulté ne surgit. Mais s'il montrait, au contraire, que c'est le texte au sens le plus large qui semble traduire le mieux l'intention des signataires, que devrait faire l'interprète? Des deux textes précédents de l'arrêt 2, nous croyons pouvoir déduire, avec le professeur Salvioli (3), que l'interprète devrait s'en tenir à ce qui lui paraît être la véritable intention des parties. Et cela, pour deux raisons : d'abord, parce que nous avons vu que la recherche de cette intention est primordiale dans le cas d'un texte obscur : et ne peut-on assimiler à cette hypothèse, celle dans laquelle l'obscurité résulte de la non-concordance de deux textes? D'autre part, parce que, si l'arrêt 2 adopte l'interprétation restreinte, c'est — et il le dit formellement — qu'elle « correspond sans doute à la commune intention des parties » (4) : il n'établit donc qu'une présomption, qui tombe devant la preuve contraire.

* * *

Descendons maintenant d'un degré, et considérons le cas où ce sont, non plus deux conventions ou deux décisions internationales dont les textes se heurtent, mais deux parties d'une même convention, d'une même décision. Bien des hypothèses peuvent se présenter : contentons-nous de signaler celles à propos desquelles la Cour a posé une règle générale.

(1) P. 19.

(2) P. 19.

(3) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XII, p. 81.

(4) P. 19.

La plus simple d'entre elles est examinée incidemment par l'arrêt 16. Soit un chapitre du Traité de Versailles, contenant trois groupes d'articles, dont l'un réunit, sous le titre « dispositions générales », des règles communes à l'Elbe, à l'Oder, au Niémen et au Danube, tandis que le second s'intitule « dispositions spéciales à l'Elbe, à l'Oder et au Niémen », et le dernier « dispositions spéciales au Danube ». Comment faut-il interpréter ces deux derniers groupes? « A la lumière des dispositions générales » du premier, répond la Cour, et de manière qu'elles puissent y trouver leur complément naturel » (1) : solution parfaitement logique, qui ne suscite aucune difficulté.

Les deux actes que nous allons maintenant mettre à contribution concernent tous deux des différends suscités par certaines dispositions de la Convention germano-polonaise signée à Genève le 15 mai 1922. Commençons par l'arrêt 7, relatif à la première partie de cette convention. Des trois titres qui la composent, « le second assure la protection des droits acquis », d'une façon générale, tandis que le dernier permet, dans des circonstances qu'il précise, une expropriation qui constitue une exception au principe du titre précédent. Nous sommes ainsi, d'après la Cour, en présence d'un titre III qui contient un règlement spécial, dérogeant au régime du titre II : pour fixer la portée des dispositions du titre III, il faut donc « partir de l'interprétation de ces dernières, et non pas des règles plus générales contenues dans le titre II » (2).

La dernière hypothèse que nous voulons signaler se présente à propos de la troisième partie de la même Convention de Genève : le titre I groupe des stipulations relatives à la protection des minorités, dont la suite de la Convention proclame, aux yeux de la Cour, l'« intangibilité », puisque le protocole final porte qu'« aucune disposition de la Convention » ne les modifie et que le titre II, qui contient une autre série de stipulations sur le même sujet, déclare les adopter « sans préjudice des dispositions du titre I ». Ces dernières possèdent donc, d'après l'arrêt 12, un « caractère spécial et prééminent » : aussi, « toute interprétation des dispositions du titre II qui pourrait contredire le

(1) P. 23.

(2) P. 33.

sens des stipulations du titre I » doit être exclue. « Les stipulations du titre II doivent être interprétées à la lumière des stipulations du titre I, et non ces dernières à la lumière de celles du titre II » (1). C'est en vertu du même principe que, dans un cadre beaucoup plus restreint, celui d'un seul article d'une décision de la Conférence des Ambassadeurs, l'avis 8 déclare naturel d'interpréter cet article « à la lumière de l'idée qui domine son premier paragraphe, comprenant la disposition essentielle et nécessaire » (2).

* * *

Peut-on, de toutes ces règles posées par la Cour quant à l'interprétation des engagements internationaux régis par deux textes faisant foi, tirer une conclusion d'allure un peu générale? Nous avons groupé ces différentes règles en deux parties. De la première, nous avons déduit qu'il importe, avant tout, d'adopter l'interprétation qui correspond sans doute le mieux à la volonté des signataires ou de l'auteur de l'engagement. Des trois règles qui composent notre seconde partie, la conclusion immédiate à dégager est qu'il faut chercher quel est le texte qui régit essentiellement et de préférence à tout autre, l'engagement sur lequel on discute.

Mais n'en va-t-il pas ainsi, parce que ce texte-là traduit, en somme, ce qu'on pourrait appeler la volonté principale de ses auteurs, parce que la meilleure méthode de traduction de cette volonté consiste à faire jouer, pour chaque point que l'on doit interpréter, le texte, ou la partie de texte, qui paraît lui être plus particulièrement, plus directement applicable? Tout ce que nous avons dit depuis la première ligne de ce chapitre permet de l'affirmer avec certitude et ne fait, du reste, qu'illustrer et, en même temps, renforcer ce principe fondamental que nous avons déjà commenté : le Droit international, contrairement au Droit interne, est un Droit volontaire.

(1) P. 31.

(2) P. 42.

SECTION 3.

**L'exécution des engagements internationaux
et les conséquences de leur inexécution.**

Considérons comme une longue parenthèse, maintenant close, tout ce que nous venons de dire de l'interprétation des engagements internationaux. Revenons à notre point de départ, et prenons l'un de ces engagements, tel qu'il se présente lorsque, dûment signé et ratifié, il possède la force que nous avons essayé de préciser : le voilà prêt à produire les effets pour lesquels il a été créé.

Alors commence la dernière phase de son existence, de sa vie juridique : celle de l'exécution. Il n'existe qu'en vue de cette exécution, à laquelle il oblige : et le ou les obligés qui ne l'exécuteraient pas, ou ne l'exécuteraient qu'en partie, attireraient sur eux des conséquences que nous aurons à préciser.

C'est donc tout naturellement que nous divisons notre étude en deux parties : d'une part, les modalités d'exécution; d'autre part, les conséquences de l'inexécution. Déjà, du reste, nous savons qu'un lien très fort unit ces deux questions, qui ne sont, au fond, que deux faces du même problème; puisque, nous appuyant sur l'arrêt 8, nous avons dit à deux reprises que la compétence pour connaître de divergences relatives à l'exécution d'un engagement international s'étend, sauf clause expresse, aux divergences concernant les réparations dues pour inexécution (1).

I

L'exécution.

Les manuels de Droit des Gens sont très brefs sur cette question. Ou plutôt, ils ne développent en général qu'un de ses aspects : celui des garanties prises par les États, pour assurer l'exécution des engagements qui leur confèrent des droits. A plus

(1) Arrêt n° 8, p. 21.

forte raison, ne trouvons-nous aucune théorie de cette exécution dans les actes de la Cour permanente de Justice internationale, mais seulement quelques règles très limitées que nous allons considérer. Comme la plupart concernent les modalités d'exécution des emprunts publics, nous traiterons ce sujet à part, avec les développements qu'il comporte, lorsque nous aurons examiné les quelques points qui ne s'y rattachent pas directement.

*
* *

L'exécution d'un engagement international peut consister, pour l'État qu'il oblige, à introduire des changements dans sa propre législation. Une telle conséquence, du reste, peut s'imposer à lui, même si elle n'est pas expressément prévue dans le texte du Traité ou de la décision à exécuter : c'est, en effet, un « principe allant de soi », qu'« un État qui a valablement contracté des obligations internationales est tenu d'apporter à sa législation les modifications nécessaires pour assurer l'exécution des engagements pris » (1). Ce principe de l'avis 10 n'est pas nouveau pour nous, qui l'avons déjà utilisé pour prouver que la souveraineté des États n'est pas absolue.

*

Soit un contrat conclu entre un État et un individu ou un groupe d'individus, la première question qui se pose au moment de l'exécution est de savoir quelle loi le régit. Pour y répondre, nous ne saurions mieux faire que de suivre le raisonnement de l'arrêt 14 : « tout contrat qui n'est pas un contrat entre des États en tant que sujets du Droit international a son fondement dans une loi nationale » (2), déclare-t-il. Voilà un premier principe, qui permet de franchir une première étape.

Il faut déterminer, ensuite, laquelle, parmi les différentes lois nationales qui se présentent, s'applique au contrat particulier qu'il s'agit d'exécuter. Cela « fait l'objet, continue la Cour, de la partie du Droit qu'aujourd'hui on désigne... sous le nom...

(1) P. 20.

(2) P. 41.

de théorie du conflit des lois » (1). Mais que faire « en l'absence de règles... relatives à la solution » de ces conflits?

Dans l'affaire, à propos de laquelle a été rendu l'arrêt que nous citons, la Cour doit décider incidemment « quelle est la loi qui régit les obligations contractuelles » sur l'exécution desquelles porte le différend : elle ne saurait, dit-elle, « déterminer cette loi qu'en s'inspirant de la nature même de ces obligations et des circonstances qui ont accompagné leur création, sauf à tenir compte également de la volonté exprimée ou présumée des parties ». C'est, notons-le, « la loi régissant les obligations à l'époque où elles ont été contractées » qu'il s'agit de préciser. Et, ce faisant, deux points ne doivent pas être oubliés : « il se peut que la loi qui pourrait être jugée... applicable aux obligations de l'espèce, soit, sur un territoire déterminé, tenue en échec par une loi nationale de ce territoire, loi d'ordre public et d'application inéluctable, bien que le contrat ait été conclu sous le régime d'une loi étrangère » ; d'autre part, « il est bien possible que ce ne soit pas la même loi qui régisse l'obligation sous tous ses rapports » (2).

Telles sont les indications que nous donne l'arrêt 14, repris dans ses grandes lignes par l'arrêt 15 (3), sur la manière de déterminer quelle loi régit une obligation contractuelle internationale.

*
* *

Ces indications, nous aurions pu les inclure dans l'étude plus détaillée des deux arrêts susdits, à laquelle nous allons maintenant nous livrer. Mais nous avons préféré, par suite de leur portée relativement large, les grouper en un paragraphe spécial.

Ce qu'il nous reste, en effet, à extraire des arrêts 14 et 15, que nous avons déjà fréquemment cités depuis le début de nos développements, ce sont les règles particulières aux différends qu'ils tranchent, différends portant sur l'exécution d'emprunts publics. Peut-être trouvera-t-on que c'est là un cas trop spécial pour mériter autre chose qu'une simple mention ou quelques lignes d'explication : il nous retiendra cependant davantage, parce

(1) P. 41.

(2) P. 41-42.

(3) P. 121.

que la Cour lui consacre de longs développements très substantiels et qu'il constitue un excellent exemple pratique de la manière dont il faut exécuter — et, auparavant, interpréter — un engagement international.

L'arrêt 14, que nous prendrons pour base de notre étude et que nous compléterons ensuite par quelques notions qui ne figurent qu'à l'arrêt 15, est relatif à cinq emprunts conclus par le gouvernement serbe entre 1895 et 1909. Il avait à décider, comme l'écrit M. Raoul Genet dans son étude de la question, si « les paiements de coupons et le remboursement des titres sortis devaient se faire en monnaie nationale française, quelle que fût sa valeur réelle, monnaie dite de papier » : ce qui semblait conforme « à une interprétation de fait que les parties étaient censées avoir donné aux contrats d'emprunt »; ou bien « si, conformément aux termes mêmes dont paraissait s'être inspirée la pensée des contractants, ces divers paiements devaient être faits sur la base de la monnaie-or prévue au contrat » (1). L'arrêt 15 était en présence de la même alternative, mais relativement à trois emprunts du Gouvernement brésilien.

*
* *

Laissons de côté les premières pages de l'arrêt 14 et commençons avec l'examen du « point de droit » : la Cour considère d'abord le libellé des titres des emprunts; et, appliquant les principes d'interprétation que nous avons exposés, elle décide que « dans tous les cas, il s'agit d'une promesse de paiement en francs-or ». Mais que signifie cette expression? N'est-elle pas « dépourvue de pertinence juridique »? On l'a soutenu, en alléguant « qu'il n'existait pas de franc-or international », « que l'unité monétaire française était d'argent et qu'il n'existait pas de franc-or en tant qu'unité monétaire ». Mais telle n'est pas l'opinion de la Cour. Ce que les parties ont voulu, dit-elle, c'est se protéger contre les fluctuations monétaires : aussi ont-elles stipulé, non en francs tout court, mais en francs-or, et « il est impossible d'ignorer l'emploi positif » de ce mot « or ». Ce serait

(1) *Revue générale de Droit international public*, 1929, p. 669.

aller contre leur volonté, et détruire cette clause-or, que de supposer qu'elle prévoit simplement un paiement en pièces d'or, au lieu d'un paiement en valeur-or. Sans doute, il n'existe pas d' « étalon de valeur que l'on pourrait proprement désigner par le terme « franc-or ». Mais la Cour considère que la notion de franc, de franc-or, a « acquis un caractère international », puisqu'elle a été adoptée par la convention de l'Union latine, signée en 1865. Purement française, à l'origine et définie par la loi du 17 germinal an XI, cette notion peut être considérée, depuis 1865, comme « un étalon de valeur bien connu, auquel on pouvait à juste titre se référer dans des contrats d'emprunt lorsque l'on désirait prévoir, pour le remboursement, une base saine et stable » (1). Tel a été le désir des souscripteurs aux emprunts dont nous parlons, et tel aussi le mode de protection choisi par eux : voilà le point capital; le fait qu'ils n'ont pas prévu ou pu prévoir la dépréciation de la monnaie française après la guerre ne l'infirmes en rien.

L'arrêt 14 constate ensuite que, pendant les premières années de dépréciation du franc, les porteurs français ont continué à n'être payés qu'en francs-papier, comme au temps où il n'y avait pas d'écart entre la monnaie française et sa base-or. Mais « on ne saurait, dit-il, invoquer le fait que des francs-or n'ont pas été versés pour démontrer que des francs-or n'ont pas été promis » : les contrats d'emprunt ne sont-ils pas « clairs et précis » ? On ne saurait davantage appliquer aux porteurs français ce principe formulé par le Gouvernement serbe : « lorsqu'on a négligé, d'une manière constante et réitérée, d'invoquer un droit, et que soi-même on agit en contradiction avec ce droit, celui-ci vient à s'éteindre » : car, déclare la Cour, les porteurs n'auraient pas « pu effectivement faire valoir leurs droits plus tôt qu'ils ne l'ont fait », et rien ne permet de dire qu'ils « ont délibérément renoncé à ces droits » (2). « Les bouleversements économiques provoqués par la guerre » de 1914-1918 peuvent « comporter des considérations d'équité », mais nullement libérer l'État débiteur (3).

Ce dernier prétend encore que le contrat d'emprunt est régi

(1) P. 32-34.

(2) P. 37-39.

(3) P. 40.

par « la loi française, laquelle s'opposerait à la validité d'une clause de payer en or ou de payer à la valeur de l'or, du moins pour autant que le paiement devrait être fait en argent français et en France ». Que répond la Cour à ce double argument ? Après avoir énoncé, sur la question de savoir quelle est la loi applicable à un contrat, les principes généraux que nous avons exposés plus haut, elle déclare que c'est, dans le cas qui lui est soumis, celle de l'État débiteur, « du moins en ce qui regarde la substance de la dette et la validité de la clause qui la définit » : car il s'agit, d'une part, d'emprunts contractés par cet État « en vertu de lois spéciales qui en fixent les conditions », d'autre part, de titres au porteur, c'est-à-dire de titres pour lesquels ce n'est pas « la personne du porteur et la place où il a acquis son titre » qui ont de l'importance, mais la personne de l'emprunteur, qui est seule fixée : comme cet emprunteur est un État souverain », il « ne peut être présumé avoir soumis la substance de sa dette et la validité des engagements pris par lui à ce sujet, à une loi autre que sa loi propre ». Par contre, c'est de la loi française que dépend « la monnaie dans laquelle le paiement doit ou peut être fait en France » : car la France est, aussi bien que l'État débiteur, un État souverain, et nous savons que « tout État a le droit de déterminer lui-même ses monnaies ». Nous savons aussi que, ce qui importe, c'est la loi française telle qu'elle est appliquée en France : or, aux yeux de la « jurisprudence établie par la Cour de cassation et autres tribunaux français depuis 1920 », les stipulations-or sont valables « quand il s'agit de contrats internationaux » ; et la loi française du 25 juin 1928 ne fait que confirmer cette position, quand, après avoir donné du franc une nouvelle définition, elle la déclare non « applicable aux paiements internationaux qui, antérieurement... ont pu valablement être stipulés en francs-or » (1).

*

Tel est, dans ses grandes lignes, le raisonnement de la Cour permanente de Justice internationale, dans l'exposé des motifs

(1) P. 40-47.

de l'arrêt 14 : il donne raison aux souscripteurs français des 5 emprunts serbes, coupons et titres doivent leur être payés en valeur-or. L'arrêt 15, relatif à trois emprunts brésiliens de 1909, 1910 et 1911, aboutit à une solution également favorable à ses souscripteurs. Rendu le même jour que le précédent, il développe à peu près la même argumentation que lui et, parfois, se borne à y renvoyer : ne relevons donc ici que les quelques matières nouvelles qu'il apporte et qui, ainsi, compléteront celles que nous venons d'extraire de l'arrêt 14.

L'arrêt 15 se trouve, tout d'abord, à propos des clauses relatives au paiement de l'emprunt de 1909, devant deux difficultés particulières, l'une se rapportant au paiement de l'intérêt et l'autre à celui du principal.

La première est due au fait que, si « les titres... contiennent une promesse explicite de paiement en or de l'intérêt », par contre « le coupon n'énonce pas cette clause de paiement en or » ; mais la Cour considère que ce silence du coupon « ne peut être considéré comme une dérogation à la promesse expresse du titre », car, « en matière de titres au porteur, si parfois les coupons contiennent tout ce qui est nécessaire pour constituer un engagement complet, négociable indépendamment du titre, d'autres fois, ils ne sont que de simples pièces de justification qui ne prétendent pas exposer intégralement l'obligation de paiement des intérêts » : ce dernier cas est celui des coupons de l'emprunt brésilien de 1909, qui, par exemple, ne mentionnent pas plus le lieu de paiement que la clause-or (1). Ainsi l'arrêt 15 résout-il la première des difficultés que nous signalons.

La seconde résulte de ce que les titres eux-mêmes « de l'emprunt de 1909 ne contiennent pas de clause expresse prévoyant le paiement en or du principal ». Mais, constate la Cour, leur énoncé renvoie à un contrat « passé entre le Gouvernement brésilien et certaines personnes en vue de l'exécution de travaux dont l'émission de titres devait assurer le paiement » : or l'article 56 de ce contrat prévoit une « taxe... or » comme garantie du « paiement en or » du capital et des intérêts de l'emprunt. Y a-t-il là une preuve suffisante en faveur du paiement-or de

(1) P. 109-110.

ce capital? Non, déclare l'arrêt 15, et pour deux raisons : d'une part « une garantie de paiement ne saurait être considérée comme fixant le montant de la somme dont le paiement est convenu »; d'autre part les titres ne renvoient pas à l'article 56 du contrat lui-même, et ce dernier « ne fait pas partie du contrat conclu entre le Gouvernement brésilien et les porteurs ». Mais le « prospectus qui invite à souscrire aux titres de l'emprunt de 1909 » présente celui-ci comme un « emprunt 5 % or »; et ce prospectus, du moment qu'il parle « au nom du Gouvernement fédéral » et porte « la signature du délégué du Trésor brésilien », engage la responsabilité de l'État : on peut alors le traiter « comme un des éléments de la transaction avec les porteurs, tout au moins dans la mesure où cela est nécessaire pour éclairer la signification des titres ». Or ce serait une « anomalie » que de stipuler un intérêt « payable en or, si le principal n'est pas également payable en or » : et l'examen conjugué des titres et du prospectus montre que l'emprunt de 1909 est présenté comme un emprunt-or et a été souscrit comme tel; ce qui, même si cela était douteux, justifierait l'application de la règle d'interprétation *contra proferentem* (1) que nous avons exposée plus haut.

Ainsi, principal et intérêts de l'emprunt brésilien de 1909 sont payables en valeur-or. Pour prouver le contraire, le Gouvernement brésilien a encore prétendu que c'était la loi française qui régissait les obligations nées de cet emprunt et des deux autres qui lui ont succédé. Mais nous avons vu ce que l'arrêt 14 répond à la Serbie, qui invoquait le même argument : il se refuse à l'admettre. Cependant, une circonstance spéciale existe dans le cas du Brésil : celui-ci prétend, sans être contredit par la partie adverse, que l'émission des emprunts n'a eu lieu qu'en France. Cela suffit-il « pour établir que l'intention ait été de soumettre à la loi française les engagements pris en ce qui concerne la substance de la dette et la validité des clauses qui s'y réfèrent »? Non, répond la Cour, qui fait remarquer que les titres ont été rédigés aussi en anglais, que les intérêts sont payables sur d'autres places que Paris... : « Ces stipulations, conclut-elle, démontrent que l'on n'a pas eu en vue de placer les titres exclusivement en France », qu'il n'y a aucune raison

(1) Arrêt n° 15, p. 110-115.

d'admettre une exception au Droit commun d'après lequel c'est à la loi du Brésil débiteur qu'a été soumise la dette, quant à sa substance et à la validité des clauses qui la déterminent (1).

II

Les conséquences de l'inexécution.

Nous avons dit que les engagements internationaux n'existent qu'en vue de leur exécution, que l'État engagé qui ne s'exécuterait pas ou ne s'exécuterait qu'en partie attirerait sur lui des conséquences qu'il nous faut maintenant étudier. Pour relier cette étude à nos développements antérieurs, citons quelques phrases excellentes de M. Charles Dupuis, dans son cours de 1924 à l'Académie de Droit international de La Haye. « Les États, dit-il, sont responsables de leurs actes. Leur responsabilité est la conséquence naturelle et nécessaire de leurs droits et de leurs obligations, comme ces droits et ces obligations sont les conséquences naturelles et nécessaires de la coexistence d'États souverains, indépendants et égaux. Les droits doivent être respectés; les obligations doivent être accomplies. Si les droits sont méconnus, si les obligations ne sont pas exécutées, les torts qui s'ensuivent doivent être réparés, par le rétablissement, s'il est possible, de l'état de choses tel qu'il aurait dû être si les infractions n'avaient point été commises, sinon par des compensations équitables » (2).

En d'autres termes, l'inexécution totale ou partielle d'un engagement international, que cet engagement soit de nature conventionnelle ou non, met en jeu la responsabilité de l'État engagé : elle l'oblige à réparer, c'est-à-dire à mettre les choses en l'état qu'aurait produit l'exécution ou à verser une indemnité correspondant au dommage causé. Ainsi se pose la question de la responsabilité des États, dont nous n'allons examiner qu'un petit nombre d'aspects, ceux-là seuls que la Cour permanente de Justice internationale a eu à considérer dans ses dix-neuf premières sessions.

(1) Arrêt n° 15, p. 122.

(2) Vol. II, p. 350.

A. — *Le devoir de réparation.*

La responsabilité des individus constitue l'un des fondements du Droit privé : sauf une minorité d'êtres humains que la loi ou la nature font irresponsables, parce qu'incapables, l'individu est normalement responsable de ses actes, c'est-à-dire que ses actes l'engagent, qu'il doit réparation pour tous dommages causés par eux à autrui. Sont aussi responsables, en Droit interne, les collectivités, dont l'État. Celui-ci cesserait-il de l'être dans ses rapports avec des États ou des individus étrangers? Nullement, et nous en avons donné la raison de principe, telle que la formule M. Charles Dupuis.

Un grand nombre de conventions, à commencer par les derniers traités de paix, établissent le droit des États lésés à une réparation, et vont jusqu'à leur en garantir le recouvrement par un droit de gage sur certains biens de l'État coupable.

Quant à la Cour permanente de Justice internationale, elle proclame, dans un passage capital de l'arrêt 8, le principe de l'obligation de réparer, même dans le cas où il n'est pas expressément formulé : « C'est un principe de Droit international, déclare-t-elle, que la violation d'un engagement entraîne l'obligation de réparer dans une forme adéquate. La réparation est donc le complément indispensable d'un manquement à l'application d'une convention, sans qu'il soit nécessaire que cela soit inscrit dans la convention même » (1). Il en résulte, selon le même arrêt, déjà cité sur ce point, que « les divergences relatives à des réparations, éventuellement dues pour manquement à l'application d'une convention, sont, partant, des divergences relatives à l'application » (2).

Nous pourrions ajouter, à l'appui de ce passage catégorique de l'arrêt 8, d'autres citations d'actes de la Cour : de l'arrêt 1, par exemple, qui déclare l'Allemagne « responsable des dommages causés » par la fermeture du canal de Kiel au *Wimbledon* (3); ou encore de l'arrêt 13, qui, avant de renvoyer à la règle plus haut citée de l'arrêt 8, « constate que c'est un prin-

(1) P. 21.

(2) P. 21.

(3) P. 30.

cipe de Droit international, voire une conception générale du Droit, que toute violation d'un engagement comporte l'obligation de réparer » (1). C'est, en effet, un principe fondamental, que personne ne conteste sérieusement et que la Cour se contente de rappeler. Mais les divergences commencent, lorsqu'il s'agit, dans un cas donné, de déterminer les modalités de la réparation due, en particulier le montant et le mode de paiement : aussi, est-ce cet aspect du problème qui a surtout retenu la Cour et que nous allons étudier. Après quoi, nous dirons un mot d'une hypothèse un peu spéciale : celle d'un dommage double, causé à la fois à un particulier et à l'État dont il est le ressortissant.

*
* *

Mais une question préliminaire se pose, concernant la compétence pour les divergences relatives à des réparations. Nous savons déjà que la compétence à l'égard des divergences relatives à l'application, à l'exécution d'un engagement international, comprend, sauf clause contraire, la compétence pour connaître des divergences sur les réparations dues en cas de manquement à cet engagement (2) : ne revenons pas sur ce principe, que nous avons extrait de l'arrêt 8 et commenté plus haut. Demandons-nous quelle est l'étendue de la compétence relative aux réparations : deux propositions de l'arrêt 13 le précisent.

La première est ainsi formulée : « On peut admettre, comme la Cour l'a dit dans son arrêt 8, que la compétence pour statuer sur la réparation, due à raison de la violation d'une convention internationale, implique la compétence pour statuer sur les formes et modalités de la réparation » : par conséquent, l'organe compétent pour attribuer une réparation sous forme d'indemnité en argent le sera aussi pour déterminer par exemple, à qui, où, quand elle devra être versée. « Mais on étendrait d'une manière injustifiée la portée de ce principe », continue l'arrêt 13, si l'on étendait la compétence susdite à « n'importe quelle question de Droit international, même tout à fait étrangère à « l'en-

(1) P. 29.

(2) P. 21.

gagement » dont il s'agit, pour le seul motif que la manière dont cette question est résolue peut avoir une influence sur l'efficacité de la réparation demandée (1) ». Tel est le principe : voyons l'application immédiate qu'en fait l'arrêt 13.

Dans l'affaire de l'usine de Chorzow, à propos de laquelle il est rendu, la Cour se déclare incompétente pour « dire et juger », comme le demande le Gouvernement allemand, que la Pologne ne peut compenser l'indemnité qu'elle doit à l'Allemagne contre les dettes de cette dernière à son égard. On ne pourrait, dit-elle, considérer cette divergence sur la compensation comme une divergence sur une modalité de la réparation, que si l'on était en présence d'une « exception de compensation opposée au bénéficiaire par le débiteur » et capable, à raison, par exemple, de l'incertitude de la créance opposée à l'indemnité due, de « dénuier la réparation de son efficacité ». Mais le débiteur, c'est-à-dire la Pologne, « n'a soulevé aucune exception de compensation ayant trait à telle ou telle créance déterminée qu'elle prétendrait avoir envers » l'Allemagne : c'est pourquoi la Cour se déclare incompétente à l'égard de la demande allemande d'« exclusion de la compensation (2). »

B. — *Les modalités de la réparation.*

Nous n'examinons ici que les modalités de la réparation au sens strict de ce mot, c'est-à-dire de la réparation due pour fait illicite. Un fait licite peut, en effet, entraîner, lui aussi, un acte analogue à une réparation, tel que le paiement d'une indemnité : nous en parlerons à propos du régime de l'expropriation ou des contrats de concession. Mais il ne faut pas confondre les deux cas : la Cour permanente de Justice internationale le déclare formellement.

Après avoir reconnu que le Gouvernement polonais a violé la convention de Genève de mai 1922, en dépossédant de l'usine de Chorzow, que la convention défendait d'exproprier, les sociétés dont elle dépendait, l'arrêt 13 ajoute ceci : « L'impossibilité, constatée par un accord des parties, de restituer l'usine »

(1) P. 61-62.

(2) Arrêt n° 13, p. 62.

auxdites sociétés n'est pas un argument pour prétendre que la question de la réparation due « doit désormais être traitée comme si l'on était sur le terrain d'une véritable expropriation » (1). Une indemnité est due : mais une indemnité pour dépossession illicite, non pour expropriation licite. Les modalités de l'une et de l'autre peuvent être différentes, ne considérons maintenant que la réparation due pour inexécution ou violation d'un engagement international, c'est-à-dire la réparation pour fait illicite.

*
* *

Le principe, dans cette hypothèse, est la nécessité de réparer « dans une forme adéquate » (2) : ainsi s'exprime l'arrêt 8. Ce qui signifie qu'il faut une réparation mesurée, non seulement au dommage causé, mais encore aux torts de l'État responsable. Dans l'affaire du *Wimbledon*, par exemple, la partie lésée demande une indemnité sous quatre chefs différents. Mais l'arrêt 1 repousse le dernier d'entre eux, « relatif à la réclamation de remboursement pour la contribution du navire aux frais généraux de la société » à laquelle il appartient : car, d'après la Cour, « les dépenses en question n'ont pas de rapport avec le refus de passage » à travers le canal de Kiel, c'est-à-dire avec l'acte illicite de l'Allemagne (3).

C'est également par suite de la nécessité d'une réparation « adéquate » que la Cour, dans l'affaire de Chorzow, refuse l'une des conclusions de la demande de l'Allemagne : outre une indemnité en argent, celle-ci réclame, pour protéger ses industriels contre la concurrence de l'usine de Chorzow devenue polonaise, que défense soit faite à cette dernière d'exporter ses produits. L'arrêt 13 se refuse à lui imposer une telle interdiction, car elle aboutirait, dit-il, étant donné la manière dont la Cour a calculé l'indemnité en argent, à « donner deux fois la même indemnité » à l'Allemagne (4) : résultat que le bon sens le plus élémentaire suffit à faire repousser.

*
* *

(1) P. 48.

(2) P. 21.

(3) P. 32.

(4) P. 58-59.

Mais comment obtenir une réparation aussi adéquate que possible? L'arrêt 13 nous l'indique de la façon la plus claire. « Le principe essentiel, qui découle de la notion même d'acte illicite et qui semble se dégager de la pratique internationale, notamment de la jurisprudence des tribunaux arbitraux, est, dit-il, que la réparation doit, autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis. Restitution en nature, ou, si elle n'est pas possible, paiement d'une somme correspondant à la valeur qu'aurait la restitution en nature; allocation, s'il y a lieu, de dommages-intérêts pour les pertes subies et qui ne seraient pas couvertes par la restitution en nature ou le paiement qui en prend la place; tels sont les principes desquels doit s'inspirer la détermination du montant de l'indemnité due à cause d'un fait contraire au Droit international » (1).

Tout est net et précis dans ce paragraphe de l'arrêt 13, dont l'idée générale est celle-là même qu'exposait M. Charles Dupuis, dans les quelques lignes que nous avons citées en commençant. En somme, la réparation idéale est la restitution en nature, le rétablissement du *statu quo*; elle ne soulève aucun problème particulier. Les difficultés commencent lorsqu'elle est impossible ou insuffisante; c'est-à-dire quand elle doit être remplacée, ou complétée, par une indemnité. Il s'agit alors de fixer le montant et le mode de paiement, soit de l'indemnité tenant lieu de restitution, soit de la partie d'indemnité correspondant à ce que l'on appelle les « dommages indirects ». Examinons successivement ces questions.

*
* *

La première d'entre elles, celle qui a trait au montant de l'indemnité, constitue précisément la tâche devant laquelle se trouve la Cour permanente de Justice internationale, lorsque le Gouvernement allemand introduit devant elle une instance relative à la réparation due par la Pologne, à la suite de la prise de possession de l'usine de Chorzow : il réclame une indemnité, dont sa requête indique le montant, « déterminé par le dommage

(1) P. 47.

subi ». L'arrêt 12 reconnaît que, ce faisant, l'Allemagne demande « la forme de réparation la plus usitée » (1). Puis, ayant admis qu'il y a eu « violation d'un engagement international » par la Pologne et qu'un dommage en est résulté (2), il examine la question qui lui est posée sous deux aspects successifs : évaluation du dommage subi, détermination du montant de l'indemnité « adéquate ».

Le premier point de vue est dominé par la règle suivante, dont le sens est clair malgré une rédaction défectueuse : « ... pour évaluer le dommage causé par un acte illicite, déclare l'arrêt 13, il faut tenir compte exclusivement de la valeur des biens, droits et intérêts qui ont été atteints et dont le titulaire est la personne au profit de laquelle l'indemnité est réclamée ou le dommage de qui doit servir de mesure pour l'évaluation de la réparation réclamée. Ce principe, admis dans la jurisprudence arbitrale, a pour conséquence, d'une part, d'exclure du préjudice à évaluer les dommages causés aux tiers par l'acte illicite, et d'autre part de n'en pas exclure le montant des dettes d'autres obligations à la charge du lésé ». Tel est le principe qu'applique la Cour au cas concret qui lui est soumis : par conséquent, pour évaluer le dommage causé par la Pologne à la société qui possédait l'usine de Chorzow, il faut considérer « la valeur totale — et exclusivement... la valeur totale — des biens, droits et intérêts de cette société dans ladite entreprise, sans déduction de passifs » (3).

Ce premier problème résolu, la Cour se trouve devant la tâche de « fixer les critères d'après lesquels il y a lieu de procéder à la détermination du montant de l'indemnité due ». Elle commence par établir la distinction, que nous avons déjà signalée, entre l'indemnité due pour fait licite et celle résultant d'un acte illicite. Or, c'est ce dernier cas qui est en jeu dans l'affaire de Chorzow. Par conséquent, « l'indemnité due... n'est pas nécessairement limitée à la valeur qu'avait l'entreprise au moment de la dépossession, plus les intérêts jusqu'au jour du paiement » (4). Mais, en application du principe fondamental cité

(1) P. 28.

(2) P. 29-30.

(3) P. 31.

(4) P. 46-47.

plus haut, elle doit permettre au Gouvernement allemand « de remettre, autant que possible, les sociétés dépossédées dans la situation économique dans laquelle elles se trouveraient vraisemblablement si la main-mise n'avait pas eu lieu » (1).

La requête allemande base le calcul de la somme qu'elle réclame sur les frais de construction de l'usine : mais la Cour, tout en ne niant pas leur importance, déclare qu'ils peuvent n'être « pas en rapport avec la valeur qu'aura l'usine une fois bâtie », d'autant qu'elle « a été bâtie... en vue de faire face à des exigences impérieuses d'intérêt public et au milieu de circonstances exceptionnelles comme celles créées par la guerre ». L'arrêt 13 ne s'arrête pas davantage à une offre de vente remontant à l'année de la main-mise polonaise sur l'usine, puisqu'il a déjà fait observer « que la valeur de l'entreprise au moment de la dépossession ne constitue pas nécessairement la mesure pour la fixation de l'indemnité » ; d'autre part, cette offre de vente a été faite à une époque de « crise économique et monétaire profonde », pendant laquelle l'usine était estimée à une valeur qui peut être très différente de celle qu'elle aurait actuellement (2). Que décide alors la Cour ?

Elle fait procéder à une expertise, et à une expertise double, afin que l'on puisse comparer les deux résultats, et, au besoin, les compléter l'un par l'autre. La première expertise établira la valeur en argent de l'usine, telle qu'elle existait au jour de la dépossession, telle donc qu'elle aurait dû être restituée ; valeur « augmentée du profit éventuel présumable de cette entreprise » depuis la date de la prise de possession : ce qui correspond au « dommage indirect ». La seconde expertise cherchera à fixer la valeur actuelle de l'entreprise, en supposant d'abord qu'elle est « restée essentiellement dans l'état où elle se trouvait » au jour de la dépossession, puis qu'elle a reçu, entre ce jour et celui de l'expertise, un développement « normal », analogue à celui d'autres usines du même genre (3) : seconde appa-
rition du dommage indirect, sous la forme des profits manqués, dont la Cour admet donc qu'ils doivent être réparés. Mais dans quelle mesure ?

(1) P. 49.

(2) P. 50.

(3) Arrêt n° 13, p. 51-52.

L'arrêt 13 essaie de le préciser. D'une part, dit-il, « si le développement normal présupposé représentait un élargissement de l'entreprise et un investissement de capitaux nouveaux, leur montant devrait être déduit de la valeur recherchée ». Par contre « les dépenses d'amélioration et de développement normal », celles d'entretien à plus forte raison, font partie de l'entreprise : elles en absorbent donc en première ligne les profits éventuels, et c'est seulement si ceux-ci ne sont pas absorbés en totalité qu'on en peut additionner le solde à l'indemnité à allouer. Toutes ces estimations sont, sans doute, d'une grande délicatesse : c'est néanmoins le système qui apparaît à la Cour comme le meilleur critère de détermination pour la réparation due (1).

* * *

Nous dirons fort peu de chose de la dernière des modalités de la réparation dont il nous reste à parler, à savoir son mode de paiement, parce que la Cour ne nous fournit à son sujet presque aucun renseignement. L'arrêt 13 aurait pu traiter la question en détail, puisqu'elle était visée par plusieurs des conclusions des deux parties. Mais, comme elle est « étroitement liée », tant au montant de l'indemnité à payer qu'aux « circonstances qui pourront exister au moment » de ce paiement, la Cour estime préférable de ne le trancher que lorsque les résultats de l'expertise prévue lui auront été remis (2). L'arrêt 1, par contre, contient deux règles intéressantes à relever, concernant la demande d'intérêt, puis le paiement de l'indemnité dans son ensemble.

Le *Wimbledon* s'étant vu refuser, le 21 mars 1921, le libre accès au canal de Kiel, le mémoire des demandeurs fixe le montant de l'indemnité qu'il estime due, et il demande en outre le paiement d'« intérêts à raison de 6 % l'an à partir du 21 mars 1921 ». La Cour est parfaitement d'accord sur ce paiement d'intérêts — nous savons, par un passage déjà cité de l'arrêt 13, qu'elle l'admet même dans le cas d'une indemnité pour fait

(1) P. 53.

(2) P. 59-60.

licite — et, « dans la situation financière actuelle du monde », c'est-à-dire en août 1923, « en tenant compte des conditions admises pour les emprunts publics », elle « trouve acceptable » le taux demandé. Mais elle se refuse à faire courir les intérêts dès le 21 mars 1921. Elle fixe leur point de départ au jour où son arrêt est rendu, c'est-à-dire au « moment où le montant de la somme due a été fixée et l'obligation de payer établie » (1) : solution que M. de Francqueville estime « tout à fait conforme au Droit commun » (2), mais que le professeur Salvioi critique, dans son cours de 1929 à l'Académie de Droit international de La Haye sur « la responsabilité des États », parce qu'elle semble faire découler l'obligation de réparer, non du fait illicite lui-même, mais seulement de la sentence de la Cour (3). Celle-ci, enfin, refuse aux demandeurs les intérêts moratoires qu'ils réclament pour le cas où l'indemnité ne serait pas acquittée dans le délai fixé : car elle « ne peut ni ne doit envisager une pareille éventualité » (4), ce qui est peut-être oublier, comme le fait remarquer M. de Francqueville, que « la perspective d'un surcroît de dommages-intérêts » peut empêcher la partie perdante de manquer de diligence (5).

Pour ce qui est du paiement proprement dit, tant des intérêts que du principal, l'arrêt 1, tenant compte des « règles budgétaires et administratives » de l'État débiteur, allonge le délai fixé par les demandeurs. Et, surtout, il décide que le paiement doit être fait en la monnaie du demandeur : car c'est elle qui « donne la mesure exacte du dommage » à réparer (6). Considération qui nous ramène à l'idée qui, en somme, domine toute la matière que nous étudions : la réparation doit être adéquate au dommage qui la motive.

C. — *La réparation pour dommage multiple.*

Nous avons supposé jusqu'ici l'hypothèse la plus simple : celle d'un dommage causé illicitement à un État. Nous ne pré-

(1) P. 31-32.

(2) *L'Œuvre de la Cour permanente de Justice internationale*, t. II, p. 498.

(3) Vol. XXVIII, p. 281.

(4) Arrêt n° 1, p. 32.

(5) *L'Œuvre de la Cour permanente de Justice internationale*, t. II, p. 498.

(6) P. 32.

tendons pas que ce soit là un cas purement théorique : mais nous constatons que, dans les différends du Wimbledon et de Chorzow que nous examinons, et très souvent dans la pratique, des complications surgissent; deux complications surtout, qui parfois même coexistent, comme dans le différend examiné par l'arrêt 13.

* * *

La plus délicate d'entre elles se produit lorsqu'il y a dommage causé à un particulier, ou à un groupe de particuliers, dont l'État prend en mains la cause. Nous avons déjà dit qu'il y a là un droit pour l'État : l'arrêt 2 déclare, en effet, que « c'est un principe élémentaire du Droit international que celui qui autorise l'État à protéger ses nationaux lésés par des actes contraires au Droit international commis par un autre État, dont ils n'ont pu obtenir satisfaction par les voies ordinaires ». L'État, ce faisant, porte le différend sur le terrain international; il en fait, nous l'avons dit, un différend international, même s'il n'avait aucunement ce caractère à l'origine. Mais, seconde conséquence c'est « son droit propre » d'État qu'il fait valoir : « le droit qu'il a de faire respecter, en la personne de ses ressortissants, le Droit international » (1). Ce droit propre de l'État ne se substitue pas aux droits particuliers de ses nationaux; et, comme il a été violé par le même acte illicite qui a atteint en même temps celui ou ceux de ses ressortissants dont il prend en mains la cause, nous nous trouvons en présence d'un double dommage. C'est, du moins, ce qui ressort d'un passage de l'arrêt 13 que nous allons résumer.

*

Deux sociétés allemandes, lésées par la mainmise illicite de la Pologne sur leur usine sise à Chorzow, ont droit, pour ce fait, à une réparation qu'il s'agit de déterminer : d'où la requête allemande du 8 février 1927, sur laquelle la Cour, après s'être reconnue compétente par l'arrêt 8, se prononce au fond dans l'arrêt 13.

(1) P. 12.

Mais quel est l'objet de cette requête? Elle « ne peut viser, répond ce dernier arrêt, que la réparation due pour un tort subi par l'Allemagne en sa qualité de partie contractante de la convention de Genève » violée par la Pologne. La Cour ne s'est reconnue compétente que parce qu'il s'agit « exclusivement d'une contestation entre États » sur une réparation qu'elle considère « comme corollaire de la violation... d'un engagement » conclu entre eux. A côté de cette contestation « interétatique », conformément à la convention de Genève qui prévoit « pour certaines... réclamations de particuliers, des instances arbitrales », les sociétés lésées ont introduit, devant l'une de ces instances, des réclamations relatives à leur dépossession (1).

Ainsi cette dépossession a donné lieu à deux sortes de procès : l'un, de caractère interétatique, introduit par l'Allemagne devant la Cour; l'autre, de caractère privé, introduit par les sociétés lésées devant une instance arbitrale. Ces deux procès ont le même fait pour origine. Mais ils visent chacun un dommage différent. En effet, explique l'arrêt 13, « les droits ou intérêts dont la violation cause un dommage à un particulier se trouvent toujours sur un autre plan que les droits de l'État auxquels le même acte peut également porter atteinte. Le dommage subi par le particulier n'est donc jamais identique en substance avec celui que l'État subira ». Mais rien ne s'oppose à ce qu'il fournisse la « mesure convenable de la réparation due à l'État » : et le fait que ce soit un dommage particulier qui donne cette mesure ne fait pas perdre à la réparation, due à un État par un autre État, son caractère interétatique. Elle reste régie par « les règles de Droit international en vigueur entre les deux États en question », et non par le Droit qui préside aux rapports entre un État fautif et le particulier lésé. De plus, ajoute l'arrêt 13, sans doute « le Droit international n'exclut pas qu'un État accorde à un autre le droit de demander à des instances arbitrales internationales d'allouer directement aux ressortissants de ce dernier des indemnités pour des dommages qu'ils ont subis à la suite d'une violation du Droit international par le premier État » (2). Mais tel n'est pas le cas dans le différend

(1) Arrêt n° 13, p. 26-27.

(2) P. 27-29.

sur l'usine de Chorzow : la Cour n'a à se prononcer que sur la réparation interétatique consécutive à une violation d'un engagement international, elle a à fixer la somme que la Pologne doit remettre au Gouvernement allemand, pour que celui-ci indemnise de façon adéquate les deux sociétés lésées.

*
* *

C'est justement ce fait de l'existence de deux sociétés lésées qui est la cause de la nouvelle complication que nous avons signalée. Faut-il, dans cette hypothèse, procéder à une évaluation globale ou distincte des dommages subis? La seconde méthode « s'imposerait naturellement », déclare l'arrêt 13, si l'on « était en présence de dommages qui, tout en étant causés par un même acte, auraient frappé des personnes indépendantes les unes des autres » : « la somme des indemnités ainsi évaluées constituerait alors le montant de la réparation due à l'État » (1).

Cependant, dans le cas des deux sociétés intéressées à l'entreprise de Chorzow, la Cour préfère « une évaluation globale, correspondant à la valeur de l'entreprise ». En effet, « les intérêts possédés par les deux sociétés dans ladite entreprise sont indépendants et complémentaires » : « les additionner purement et simplement » aboutirait à « indemniser deux fois le même dommage », résultat que nous avons déjà jugé insoutenable. Tous les dommages, directs et indirects, subis par la société « sont déterminés par la valeur de l'entreprise comme telle » : c'est donc à une évaluation correspondant à cette valeur globale qu'il faut procéder, car elle est « plus simple et donne plus de garanties d'arriver à une juste appréciation du montant du dommage et d'éviter des doubles emplois » (2).

Ainsi retrouvons-nous, une fois de plus, cette idée d'une réparation adéquate dont nous avons dit plus haut l'importance fondamentale. Dans tous les cas, des plus simples aux plus compliqués, c'est elle qui doit guider, aussi bien les calculs de l'esprit que les décisions du tribunal.

(1) P. 48.

(2) Arrêt n° 13, p. 48-49.

SECTION 4.

Conclusion.

C'est peut-être nous répéter que de vouloir donner une conclusion à un chapitre portant sur des matières aussi variées et aussi vastes que celles que nous venons de traiter. Entre la façon d'évaluer la valeur d'une entreprise industrielle et, par exemple, la question de savoir quelles sont les parties d'un jugement qui ont force obligatoire, il semble difficile de distinguer, au premier abord, un lien véritable. Nous croyons cependant qu'à parcourir les différentes parties de ce chapitre, on peut lui trouver une certaine unité; ce qui, à la fois, lui donne de l'homogénéité, de la consistance, et le sépare nettement de ceux qui le précèdent ou le suivent.

Après avoir dit ce qu'est la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale, nous avons consacré deux chapitres à des matières très différentes : l'un consacrait de longs développements à quelques-unes des bases les plus générales du Droit international, l'autre examinait plus brièvement une question de Droit international privé.

Prenant alors, dans toute son ampleur, la notion de l'engagement international, nous avons voulu grouper en un chapitre tout ce que les arrêts et avis de la Cour nous fournissaient de renseignements à ce sujet : et l'abondance de ces renseignements explique la longueur de notre étude. Le noyau de celle-ci, c'est la question de l'interprétation des engagements internationaux. Mais nous ne l'avons pas placée en tête, parce qu'elle ne constitue pas, en théorie tout au moins, et, parfois aussi — heureusement ! — en pratique, une phase nécessaire de la vie juridique d'un acte contenant un engagement international : il n'y a normalement lieu à interprétation que lorsque cet acte est obscur, ou lorsque ceux qu'il engage se trouvent, au moment de l'exécuter, en divergence sur le sens exact de ses stipulations ou sur leur portée. Par là même, cette question d'interprétation d'un engagement international se place logiquement entre l'étude des règles qui président à sa création, à la détermination

des effets en vue desquels il est contracté, et l'exposé des principes qui régissent son exécution ou les conséquences de son inexécution. D'où, dans notre chapitre, trois parties, dont chacune est régie par quelques grandes idées que nous avons signalées à mesure et qui, toutes, découlent plus ou moins directement, soit des principes que nous avons exposés dans notre chapitre second, soit de cette constatation que la raison, le bon sens sont les guides les plus sûrs de la pensée et des actions des hommes : à cette constatation, à ces principes, les développements qui suivent vont encore apporter des bases nombreuses et solides.

CHAPITRE V

LES CHANGEMENTS DE SOUVERAINETÉ ET LEURS CONSÉQUENCES

Nous n'avons aucunement l'intention d'entreprendre une étude théorique de ce problème, à la manière d'un Manuel de Droit international : seules, ses solutions pratiques nous retiendront, telles qu'elles ressortent des derniers traités de paix, à travers la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale. Car, si la question est ancienne, elle revêt de nos jours, en même temps qu'une importance croissante, un visage très nouveau. Comme l'écrivait, en 1925, M. de Lapradelle, dans un article de la *Revue générale de Droit international public*, « les nombreuses modifications territoriales issues de la guerre de 1914-1918 donnent au problème du changement de souveraineté... une actualité toute neuve » (1).

Nous croyons même pouvoir dire que les récents traités de paix ont fait beaucoup plus que cela. Jadis, nous semble-t-il, le problème consistait à délimiter l'influence du changement de souveraineté sur les droits et devoirs existants de l'État nouvellement souverain, de l'État qui cessait de l'être, enfin des individus liés au territoire soumis au changement. Considérons, pour plus de clarté, d'une part les droits et devoirs de ces individus, d'autre part ceux de l'État dont ils dépendaient avant la modification territoriale : il s'agissait, au fond, de décider, parmi les droits et devoirs du premier groupe, lesquels subsistaient ; parmi les autres, lesquels passaient à l'État successeur. Le problème du changement de souveraineté se présentait donc sous un aspect pour ainsi dire « conservatoire » : aspect qui nous le verrons, n'a nullement disparu, bien au contraire. Mais

(1) P. 388.

un autre est né, que l'on pourrait qualifier d'aspect « créateur » : en ce sens que, de nos jours, le changement de souveraineté peut créer, de toutes pièces, des droits au profit de certains individus, des devoirs à la charge de l'État qui acquiert la souveraineté. Cet aspect nouveau, c'est le problème de la protection des minorités, des droits et devoirs des minorités.

On ne rencontre nulle part, dans les arrêts et avis de la Cour permanente de Justice internationale, la distinction que nous venons d'établir entre les deux faces du problème du changement de souveraineté. Mais elle nous paraît logique, et, en tout cas, commode pour ordonner les matières que nous devons étudier dans ce chapitre. Ces matières seraient innombrables, si nous voulions examiner tous les effets que peut produire, dans les domaines les plus divers, un changement de souveraineté. Tenons-nous-en aux questions sur lesquelles la Cour a eu à se prononcer, en les ramenant à quatre principales. Certaines d'entre elles pourraient, sans doute, se poser sans qu'il y ait eu de changement de souveraineté; mais, comme la Cour les a examinées, et résolues, dans l'hypothèse d'un tel changement, et que celui-ci, d'autre part, constitue leur origine la plus fréquente, nous croyons pouvoir les grouper en un même chapitre, ayant ce titre très général : « les changements de souveraineté et leurs conséquences ».

Étudions donc d'abord l'aspect « conservatoire » du problème, c'est-à-dire les principes généraux, puis les deux questions particulières dont a eu à s'occuper la Cour : le régime des contrats de concession, le droit de liquidation. Nous envisagerons, dans une quatrième et dernière section, le problème des minorités.

SECTION 1.

Le respect des droits acquis.

Les questions que pose tout changement de souveraineté sont souvent délicates à trancher, parce qu'elles opposent deux intérêts contraires également respectables : d'une part, le droit de l'État qui devient souverain du territoire, d'autre part, les droits de ses nouveaux ressortissants et des autres États.

L'État qui devient souverain acquiert évidemment tous les pouvoirs de la souveraineté, pouvoirs de la nature desquels il découle, selon l'expression de M. Fauchille, qu'ils peuvent être exercés par chaque État « comme il l'entend et suivant sa propre conception » (1). Est-il libre, alors, de répudier les obligations contractées, envers ses ressortissants ou envers d'autres États, par l'État auquel il succède? Non, répond la Cour, dont nous développerons, dans un instant, le point de vue. Voilà donc deux principes également importants, mais dont l'un doit forcément, dans chaque cas concret qui se pose, s'incliner devant l'autre : les difficultés naissent, et les divergences commencent, quand il s'agit de déterminer quel est celui qui cède le pas, et dans quelle mesure il le doit.

I

Le principe du respect des droits acquis.

Interprétant un passage de la convention germano-polonaise conclue à Genève le 15 mai 1922, l'arrêt 7 commence par rappeler que le principe général de cette convention est le suivant : « maintien du Droit en vigueur en Haute-Silésie, sous réserve des conséquences que le changement de souveraineté pourrait entraîner (2) ». Ce principe, nous pouvons l'étendre à tous les cas où se produit un changement semblable; et nous posons cette règle que les effets d'un tel changement doivent être réduits au minimum.

Les situations juridiques ou les règles de Droit dont le maintien serait « incompatible avec le transfert de la souveraineté » subiront, évidemment, les modifications requises pour leur adaptation au nouvel état de choses : et, parmi les « dispositions juridiques » qui sont le plus généralement affectées par un changement de souveraineté, l'arrêt 7 cite en premier lieu les « lois constitutionnelles et de Droit public » (3). Mais ce sont là des exceptions. Comme le constate M. Fauchille, même les juristes pour lesquels le changement de souveraineté fait disparaître

(1) *Traité de Droit international public*, t. I, 1^{re} partie, p. 393.

(2) P. 17.

(3) P. 17.

« en totalité » les obligations contractées par l'État déchu tempèrent l'absolutisme de leur doctrine par « divers principes qu'ils déclarent applicables sous réserve de l'ordre public de l'État » nouvelle ment souverain : « limitation au minimum des effets de changements de souveraineté, respect des droits acquis, inviolabilité de la propriété privée » (1). Or ces trois principes, et particulièrement le second d'entre eux, résument à merveille l'opinion maintes fois exprimée de la Cour permanente de Justice internationale : voyons donc comment elle les exprime et quelle est la portée qu'elle leur reconnaît.

*
* * *

L'arrêt 7 invoque à plusieurs reprises le « principe général du respect des droits acquis » et considère qu'il « fait partie du Droit international commun » (2). Il y a lieu, par conséquent, à réparation, dans le cas de « suppression ou diminution de droits acquis » (3). Nous avons dit, d'autre part, qu'on peut considérer le principe du respect de ces droits comme une règle générale d'interprétation des engagements internationaux (4); d'où il ressort que les exceptions à ce principe doivent, par le seul fait qu'elles sont des exceptions, s'interpréter *stricto sensu*.

Mais que dire d'un texte dans lequel ne serait pas « expressément et formellement » énoncé le principe du respect des droits acquis? Le cas a été soulevé devant la Cour par la Pologne, qui prétend que l'article 256 du Traité de Versailles lui cède, libres de toutes charges, les biens et propriétés de l'Allemagne en Haute-Silésie. Sans doute, lui rétorque l'arrêt 7, le « traité n'énonce pas expressément et formellement le principe, selon lequel, en cas de changement de souveraineté, les droits privés doivent être respectés »; cependant « ce principe est clairement admis par le traité » (5) : la loi polonaise du 14 juillet 1920, en n'en tenant pas compte, viole donc l'esprit, sinon la lettre, du Traité de Versailles; et la Pologne doit réparation pour le dommage illicite dont elle s'est rendue coupable.

(1) *Traité de Droit international public*, t. I, 4^{re} partie, p. 394.

(2) P. 21-22, 33.

(3) P. 31.

(4) Chapitre IV, section 2.

(5) P. 31.

*
* *

Cette question de l'effet du changement de souveraineté sur les droits privés est traitée de façon encore plus explicite par l'avis 6, relatif à des contrats de propriété passés entre le Gouvernement prussien et les colons allemands établis dans la partie de la Haute-Silésie devenue polonaise. La Cour repousse les deux solutions d'après lesquelles ces contrats auraient été annulés automatiquement, soit parce que leur nature personnelle les empêcherait de survivre à la disparition de l'une des parties contractantes — le Gouvernement prussien, dans le cas présent — soit par suite de la cession du territoire à un nouvel État.

D'une part, en effet, les colons sont nantis d'un droit réel. D'autre part, « des droits privés, acquis conformément au Droit en vigueur, ne deviennent pas caducs à la suite d'un changement de souveraineté », déclare l'avis 6. Et, sans examiner « si, et dans quelles circonstances, un État peut, en vertu de son pouvoir législatif souverain, modifier ou annuler des droits privés », la Cour constate cependant ceci : parmi les juristes, « même ceux qui contestent l'existence, en Droit international, du principe de la succession d'États ne vont pas jusqu'à maintenir que les droits privés, y compris ceux qui ont été acquis de l'État en tant que propriétaire foncier, ne peuvent être valablement opposés à celui qui succède à la souveraineté ». Les droits des colons allemands en Haute-Silésie polonaise découlent « de dispositions légales ou conventionnelles expresses » : toute « annulation virtuelle » de ces droits est contraire au Traité de Versailles et au traité des minorités du 28 juin 1919, conclut l'avis 6 (1).

Il reprend ensuite ces termes déjà cités de l'arrêt 7, d'après lesquels il n'est pas besoin d'une disposition expresse « pour protéger les droits » valablement acquis et « pour maintenir les obligations » correspondantes. Puis il y ajoute cette considération qu'à deux reprises, le Traité de Versailles fait allusion à cette protection, à ce maintien. Puisque, d'un côté, l'article 75 maintient en Alsace-Lorraine, qui est réintégrée dans la souveraineté française, « les contrats conclus entre Alsaciens-Lorrains

(1) P. 36.

et autorités allemandes », « il est difficile de concevoir que le même traité ait voulu donner, sur des territoires dont la souveraineté n'a été acquise que par cession, des pouvoirs discrétionnaires » au nouvel État à l'égard des mêmes droits privés. En second lieu, le traité stipule le maintien « entre ex-ennemis » des contrats analogues à ceux des colons allemands de Haute-Silésie : il semble alors « impossible » qu'il en ait envisagé « l'annulation lorsqu'ils sont passés entre un État et un de ses nouveaux ressortissants » (1).

Le fait que ces derniers contrats contiennent « quelques clauses de caractère nettement politique », c'est-à-dire relevant du Droit public, qui, nous l'avons dit, doit généralement être modifié après un changement de souveraineté, ce fait ne peut aucunement « entraver... l'application normale de leurs clauses essentielles ». L'avis 6 pense de même de cet autre fait qu'il y a eu, depuis leur conclusion, dépréciation de la monnaie dans laquelle sont payables les rentes qu'ils stipulent à la charge des colons : car cette dépréciation affecte nombre d'autres contrats, et l'invalidation des premiers seuls serait contraire au traité des minorités, par lequel la Pologne s'est engagée à maintenir l'égalité de traitement entre tous ses citoyens (2).

II

Quelques modalités du principe du respect des droits acquis.

Ainsi, selon les termes de M. Niboyet dans le *Répertoire de Droit international*, « la Cour permanente de Justice internationale n'a pas hésité à consacrer le principe du respect des droits acquis », à donner « à cette notion sa très haute autorité » (3). Elle a, de plus, tranché quelques questions relatives aux nombreuses difficultés que peut soulever l'application pratique de ce principe, à la suite d'un changement de souveraineté : passons-les rapidement en vue, en les groupant sous quatre chefs différents.

* * *

(1) P. 38-39.

(2) P. 39.

(3) T. V, p. 711.

Le premier concerne la date à laquelle il faut se placer pour reconnaître les droits qui sont valablement acquis, et, par là même, doivent normalement être respectés par l'État nouvellement souverain : c'est, d'après la convention de Genève, conforme en cela à la pratique courante, la date du transfert de la souveraineté (1).

Par conséquent, l'Allemagne, dont les biens situés en Haute-Silésie polonaise deviennent, en vertu du Traité de Versailles, propriété polonaise, a conservé, « jusqu'au transfert effectif de la souveraineté, le droit de disposer de ses biens » (2) : ainsi s'exprime l'arrêt 7.

Et, bien que la Pologne ait été reconnue souveraine sur certaines parties de l'ancien Empire russe, antérieurement à la signature du Traité de Versailles, l'avis 6, constatant qu'alors « il restait encore à réaliser, par la mise en vigueur du Traité..., la cession et l'occupation des territoires allemands », reconnaît que l'Allemagne a « gardé dans l'intervalle », c'est-à-dire jusqu'au jour de cette mise en vigueur, la « compétence à l'effet d'accomplir tous actes requis par l'administration normale du pays » (3). Sont donc valables les contrats passés jusqu'à ce moment par l'Allemagne avec les colons de Haute-Silésie : et, étant valables, ils doivent être maintenus par l'État polonais.

*
* *

Mais que dire de ceux de ces contrats dont les formalités n'ont été terminées qu'après la convention d'armistice du 11 novembre 1918, par laquelle l'Allemagne s'engage à ne plus rien distraire de ses biens « pouvant servir... de gage pour le recouvrement des réparations de guerre » ? Comme la Pologne n'est pas partie à cette convention, l'arrêt 7 lui refuse la possibilité de l'invoquer (4) : c'est l'application d'un principe dont nous avons parlé, en étudiant à l'égard de qui les traités ont force obligatoire.

Mais une question plus importante se pose : celle de savoir

(1) Arrêt n° 7, p. 29.

(2) P. 30.

(3) P. 28.

(4) P. 26, 29.

si les formalités accomplies par l'Allemagne entre la convention d'armistice et le Traité de Versailles rentrent dans les pouvoirs d' « administration normale » dont elle jouissait alors. Autrement dit, les colons dont le contrat n'est pas complet au 11 novembre 1918 ont-ils ou non, à ce jour, un droit acquis? Deux cas distincts sont à considérer.

A une première catégorie de contrats, il ne manque que leur inscription au registre foncier, laquelle est nécessaire, en Droit allemand, pour transformer l'acquéreur en propriétaire. Mais, comme l'explique M. Niboyet dans le *Répertoire de Droit international*, l'avis 6 reconnaît que ces acquéreurs, quoique n'étant pas encore propriétaires, sont « titulaires du droit acquis à remplir les formalités nécessaires pour le devenir » (1), droit que, selon la Cour, « ils pouvaient faire valoir devant les tribunaux ». L'inscription au registre foncier, n'étant « que la consommation d'un contrat... déjà conclu », rentre dans les actes d' « administration normale », possibles au lendemain de la convention d'armistice, surtout dans le cas où son accomplissement aussi tardif « était dû aux troubles résultant de la guerre » (2).

Un second groupe de colons n'ont conclu, avant le 11 novembre 1918, qu'un contrat de bail transformable, à tout moment, en contrat de vente de la première catégorie. Cette transformation, opérée entre l'armistice et le Traité de paix, n'excède-t-elle pas les pouvoirs limités dont jouit, pendant cet intervalle, le Gouvernement allemand? Non, répond l'avis 6 : comme les colons-acheteurs du premier groupe, ces « colons-fermiers » (3) sont titulaires, au 11 novembre 1918, d'un droit valablement acquis, dont le respect s'impose à la Pologne.

Telle est la position adoptée par la Cour : elle pousse « très loin la notion de droit acquis », remarque M. Niboyet dans le *Répertoire de Droit international*, « sans doute plus loin qu'on ne le fait généralement en Droit interne ». Ce qui donne à la solution de l'avis 6 « un très grand intérêt pratique et théorique » (4).

* * *

(1) T. V, p. 723.

(2) Avis n° 6, p. 40.

(3) P. 40.

(4) T. V, p. 723.

En même temps, cette solution tranche, indirectement, un point de Droit de grand intérêt, sur lequel il nous faut revenir. C'est à la législation allemande que, suivant en cela la Cour, nous venons de recourir, pour savoir si les colons allemands de Haute-Silésie polonaise avaient réellement, au 11 novembre 1918, un droit acquis : c'est elle, en effet, qui était en vigueur en Haute-Silésie avant cette date, et qui l'est restée jusqu'au Traité de Versailles : elle seule pouvait donc fixer à quelles conditions un droit privé s'y acquerrait valablement.

L'avis 6 ne contient que des allusions à ce point de vue, mais, trois ans plus tard, l'arrêt 7 allait formuler très nettement le principe : une clause « qui concerne le transfert de la propriété publique à la suite de cession de territoire doit, dit-il, conformément aux principes régissant la succession entre États... — principes inspirés par des considérations de sécurité de droit — être interprétée à la lumière du Droit en vigueur au moment où le transfert de souveraineté a eu lieu » (1). Ce n'est là qu'une règle de bon sens, mais qui, à raison des difficultés qu'une divergence sur ce point pourrait soulever, méritait d'être signalée ici.

*
* *

Nous pourrions, en quatrième lieu, exposer ce que dit l'avis 7 des conséquences d' « un remaniement territorial... sur la nationalité des habitants du territoire annexé ou cédé » (2) : mais nous ne ferions que répéter une partie de notre troisième chapitre : aussi nous contentons-nous d'y renvoyer.

La seule question qu'il nous reste, après cela, à examiner, n'a, au contraire, pas encore été abordée directement : elle se pose lorsque l'acte qui stipule un transfert de souveraineté ne contient pas une détermination précise de la nouvelle frontière. « Assez fréquemment » en effet, d'après l'avis 12, un traité de frontière ne fait que prévoir le moyen dont celle-ci, en totalité ou seulement en partie, sera fixée : moyen tel, par exemple, qu'un accord postérieur des parties, un plébiscite, une décision internationale quelconque... Le fait, pour un traité, de comporter « renonciation aux droits et titres sur » un territoire à

(1) P. 41.

(2) P. 18.

frontière non encore déterminée, n'a, dit l'avis 12, rien d'exceptionnel (1). Que devient alors cette renonciation, en attendant que soit déterminée la frontière?

Elle « reste... en suspens jusqu'au moment où la détermination est intervenue » répond la Cour (2). Mais cette détermination la rendra obligatoire : car, s'il est vrai qu'on ne peut pas supposer, comme nous l'avons vu (3), qu'un traité veuille maintenir une situation incertaine, cela est surtout vrai des traités de frontière, puisque, selon l'avis 12, « il résulte... de la nature même d'une frontière » qu'elle « doit être une délimitation précise dans toute son étendue » (4). Il est primordial, en effet, pour déterminer si tel droit est affecté par un changement de souveraineté, de connaître avant tout l'étendue exacte du territoire soumis à ce changement : sans cette connaissance, toute discussion serait vaine, et toute recherche vaine.

*
* *

Ici s'achève ce que nous avons à dire du principe du respect des droits acquis et des principales difficultés auxquelles sa mise en pratique peut donner lieu. Ce principe domine, comme nous l'avons fait remarquer, le problème des changements de souveraineté : il s'applique, par conséquent, à toutes les questions particulières que pose un tel changement. Aussi allons-nous le retrouver à la base de celles de ces questions que nous allons examiner maintenant : le droit de liquidation, le régime des concessions. Nous bornons notre étude à ces deux points, parce qu'ils ont été seuls l'objet, jusqu'ici, d'une décision de la Cour permanente de Justice internationale.

SECTION 2.

Le droit de liquidation.

Nous avons déjà cité à plusieurs reprises l'arrêt 7 de la Cour permanente, relatif « à certains intérêts allemands en Haute-

(1) P. 20-21.

(2) Avis n° 12, p. 22.

(3) Chapitre IV, section 2.

(4) P. 20.

Silésie polonaise ». Reprenons-le maintenant dans son ensemble, puisqu'il traite à fond l'épineuse question du droit de liquidation. La Pologne, en expropriant, d'une part, l'usine de Chor-zow, d'autre part un certain nombre de « grands fonds ruraux », était-elle dans son droit? Telle est la question à laquelle répond la Cour, après que, dans son arrêt 6, elle s'est déclarée compétente en la matière. Et, comme cette réponse, de l'avis de M. Gidel, consacre « une série de principes juridiques importants » (1), il nous semble bon de l'étudier avec quelque détail.

*
* *

Le différend que tranche cet arrêt 7 porte, au fond, sur le sens et la portée de la notion de liquidation, telle qu'elle est plus particulièrement comprise par le Traité de Versailles et la convention germano-polonaise du 15 mai 1922. Ces deux accords admettent, en effet, que la propriété privée peut être liquidée dans certains cas, mais qui demeurent des exceptions : comme l'écrit M. Gidel, dans son étude que nous allons fréquemment citer, leur « principe de base, c'est le respect de la propriété privée ». Les liquidations prévues sont de deux sortes : les unes correspondent à la notion de réparation, visent des biens ennemis en tant qu'ils constituent, selon l'article 248 du Traité de Versailles, un gage « pour le règlement des réparations et autres » obligations mises à la charge de l'Allemagne; les autres, étrangères à toute idée de réparation, sont dites liquidations d'élimination. Dans les deux hypothèses, une indemnité est due, conformément aux principes que nous avons exposés à la fin du chapitre précédent. Mais, tandis que l'indemnité, dans le cas de la liquidation de réparation, est à la charge de l'Allemagne, l'indemnité d'élimination est due par l'État liquidateur et « soumise à un contrôle juridictionnel international » : cela pour empêcher, d'après M. Gidel, que les États n'abusent de leur droit de liquidation et ne le transforment en une vraie « confiscation » (2).

Nous pouvons donc conclure, une fois de plus, que les droits

(1) *Revue de Droit international*, 1927, p. 78.

(2) *Id.*, 1927, p. 79, 81.

acquis, la propriété privée, doivent être normalement respectés. Mais les difficultés commencent lorsque, placé en face d'une mesure concrète, on doit décider si elle constitue une liquidation véritable ou une confiscation illicite.

*
* *

L'arrêt 7, après quelques considérations préliminaires, commence par examiner le régime de la convention de Genève de 1922, puis les dispositions de la loi polonaise de 1920, qui édictent les mesures que l'Allemagne juge contraires à la convention. Cette dernière, déclare la Cour « assure la protection des droits acquis » (titre II) et « établit le droit pour la Pologne d'exproprier en Haute-Silésie polonaise certains biens des ressortissants allemands ou de sociétés contrôlées par eux, dans des conditions déterminées (1) » (titre III).

Une première difficulté provient de l'emploi, par la convention, tantôt du terme « expropriation », tantôt du terme « liquidation ». Mais, déclare la Cour, d'accord avec les agents des gouvernements allemand et polonais, « la qualification juridique... n'est pas pertinente » (2), c'est la nature juridique de la mesure discutée qui importe.

Or, l'expropriation admise par le titre III de la Convention de Genève « dans des conditions déterminées » constitue une dérogation à la « protection des droits acquis » stipulée au titre II : dérogation de caractère exceptionnel de laquelle la Cour déduit « qu'aucune autre dérogation n'est permise », qu'est incompatible avec la convention « toute atteinte aux biens, droits et intérêts de ressortissants allemands visés par le titre III de la Convention, qui n'est pas justifiée par un titre spécial primant la convention et qui dépasse les limites du Droit international commun ». Donc, les mesures conformes à ce Droit ne sont pas prohibées par la convention : par exemple l'« expropriation pour utilité publique, la liquidation judiciaire ». Peut-on en dire autant des mesures que comporte la loi polonaise du 14 juillet 1920? Non, déclare l'arrêt 7, puisqu'elles « peuvent

(1) P. 20-21.

(2) Arrêt n° 7, p. 22.

frapper des biens privés et les... soumettre à des mesures plus graves » que celles qu'autorise le titre III de la Convention; puisque, d'autre part, la loi ignore les conditions de forme de l'expropriation permise dont nous reparlerons (1).

*

Ceci posé, la Cour repousse la prétention polonaise d'après laquelle la loi de 1920 ne ferait que réaliser des droits que la Pologne tient des conventions d'armistice de 1918 et du Traité de Versailles. Car la Pologne, n'étant pas partie aux conventions ne peut s'en prévaloir : principe que nous avons déjà rencontré (2). Puis, comme l'Allemagne a, nous le savons, « conservé jusqu'au transfert effectif de la souveraineté le droit de disposer de ses biens » (3), donc de les aliéner, la loi polonaise ne pouvait pas, sauf dans le cas, qui ne se présume pas, d'abus de droit ou de mauvaise foi, frapper de nullité les droits acquis par des particuliers entre l'armistice et le traité de Paris; d'autant que ce traité ne comporte pas de défense d'aliénation de ceux des biens sur lesquels il établit, au profit du vainqueur, le droit de gage que nous avons signalé (4).

*

Surtout, la Pologne prétend que les mesures édictées par sa loi ne sont pas des mesures de liquidation, puisqu'elles frappent des biens, droits ou intérêts sans égard à la nationalité de leur titulaire. Que pense la Cour de cette conception, d'après laquelle il n'y aurait liquidation que dans le cas où la mesure discutée frapperait les seuls biens ennemis? Elle la repousse catégoriquement. Comme la convention de Genève, déclare l'arrêt 7, ne définit pas la liquidation, il faut se reporter au Traité de Versailles : les parties ne reconnaissent-elles pas elles-mêmes que, selon l'expression de M. Gidel, « la liquidation de la convention...

(1) P. 22-24.

(2) Chapitre IV, section 1.

(3) Arrêt n° 7, p. 30.

(4) *Id.* p. 29, 31.

n'est... qu'un prolongement de la liquidation du traité »? Or ce dernier ne voit pas « dans la ressortissance ennemie une caractéristique » de la liquidation (1).

La Cour, tout en repoussant la distinction « théorique » de la thèse allemande entre « liquidation autorisée » et « liquidation non autorisée », retient « l'élément essentiel » de cette thèse, qui caractérise la liquidation par « le fait, pour une mesure, de déroger au Droit international commun » (2). Soit, par conséquent, selon M. Gidel, une mesure contraire au Droit international commun « et qui a pour résultat une dépossession de biens privés opérée en dehors du consentement du propriétaire » : elle n'est légale que si elle a été prise en vertu d'un texte valable qui la permet et dans les limites fixées par lui. On peut donc dire de la liquidation qu'elle est « une atteinte à la propriété privée qui n'est pas justifiée par le Droit international commun et qui, par dérogation à ce Droit, se trouve exceptionnellement autorisée par un titre internationalement valable, sous les conditions et dans les limites qui y sont prévues » (3).

Cette définition donnée, M. Gidel loue la Cour de l'avoir établie, non sur une question de nationalité, mais sur le terrain à la fois plus précis et plus souple du Droit international commun : on se rappelle que nous avons précisé cette dernière notion, qu'il définit fort bien « l'ensemble des idées qui sont indispensables à toute communauté juridique et dont l'exclusion amènerait le bouleversement des rapports internationaux publics et privés » (4). Or, la convention de Genève ne permet, à l'égard de la propriété privée allemande en Haute-Silésie polonaise, qu'une « seule mesure non admise par le Droit international commun » : « l'expropriation, dans les cas et aux conditions » qu'elle détermine. Le fait que la loi polonaise frappe « une certaine catégorie de biens, quelle que soit la nationalité des propriétaires », est sans importance : « une mesure défendue par la convention ne saurait devenir légitime au regard de cet instrument du fait que l'État l'applique aussi à ses propres ressor-

(1) *Revue de Droit international*, 1927, p. 90.

(2) Arrêt n° 7, p. 32.

(3) *Revue de Droit international*, 1927, p. 90.

(4) *Id.*

tissants » (1). Comme l'écrit M. Gidel, « le statut juridique des biens des étrangers dans un État donné ne se construit pas par comparaison avec le régime fait aux nationaux de cet État : il doit être directement défini d'après les règles générales du Droit international » (2). Ainsi l'arrêt 7 détruit-il ce qu'on a nommé la théorie du privilège, qu'invoquait la Pologne. Ainsi condamne-t-il définitivement la loi polonaise du 14 juillet 1920.

* *
* *

Passant alors de l'affaire de l'usine de Chorzow à celle des « grands fonds ruraux », l'arrêt 7 examine d'autres aspects de la notion de liquidation, et particulièrement « la notification de l'intention d'exproprier ». Déjà l'arrêt 6 avait jugé que l'opération complexe de l'expropriation constitue un tout, comprenant la notification, première étape de la procédure. En cas d'expropriation illicite, l'atteinte au Droit international commun se produit dès que la propriété se trouve frappée. Or cette atteinte, ces « graves restrictions au droit de propriété », selon l'arrêt 6, existent avant le décret d'expropriation, puisque, d'après la loi polonaise, la seule notification entraîne l'impossibilité d'aliénation *inter vivos* du fonds et de ses accessoires (3). Et l'arrêt 7, reprenant en partie ce raisonnement, reconnaît à la notification de l'intention d'exproprier le caractère définitif, déclare qu'elle « ne serait conforme à la convention que si l'expropriation elle-même l'était » (4).

Cette notification constitue l'une des conditions de forme mises par ladite convention à l'expropriation. Comme elle ne doit comprendre que des biens expropriables, elle suppose, nous dit l'arrêt 7 dans sa première partie relative à Chorzow, « un examen préliminaire de l'existence des conditions » de fond requises, examen qui apparaît « nécessaire pour la bonne application de la convention » : or la loi polonaise le supprime ; elle est donc, non plus seulement quant au fond, mais quant à la forme de l'expropriation, contraire à la convention (5).

(1) Arrêt n° 7, p. 32-33.

(2) *Revue de Droit international*, 1927, p. 128.

(3) P. 26.

(4) P. 45-46.

(5) P. 22-24.

Ajoutons que la notification elle-même est soumise à certaines conditions et par exemple, à la publicité : sans doute, d'après la Cour, « la convention ne prévoit aucune forme spéciale » ; mais il semble conforme à son esprit que « la signification individuelle soit accompagnée de certaines mesures de publicité », sur « les conséquences que la notification est destinée à produire » à l'égard du Gouvernement allemand et des tiers. Toutefois, ajoute l'arrêt 7, la publication dans un journal de « caractère officiel » est suffisante, « même si, faute d'autres éléments essentiels, elle ne peut atteindre son but » (1).

* * *

On pourrait encore citer plusieurs questions qui se rattachent plus ou moins directement au problème de la liquidation et auxquelles l'arrêt 7 apporte des solutions intéressantes : mais, comme nous les avons déjà exposées dans d'autres passages de notre étude, nous ne croyons pas devoir y revenir. Renvoyons particulièrement à notre chapitre III, pour tout ce qui concerne, par exemple, la fixation du domicile des individus, la nationalité des sociétés... Recherchons plutôt si les autres actes de la Cour n'ont pas touché, par quelque côté, aux questions que nous traitons.

M. Gidel terminait son étude sur l'arrêt 7 en louant la Cour d'avoir « restitué au principe du respect de la propriété privée en Droit international son autorité traditionnelle, exposée, comme il arrive fréquemment dans des périodes de crise, à des atteintes fâcheuses » (2). Or, dans la suite, la Cour poursuit cette salutaire mise au point. Les arrêts 8 et 13, en effet, continuent d'examiner le différend relatif à l'usine de Chorzow, à propos de l'indemnité due par la Pologne au Gouvernement allemand.

Le premier d'entre eux résume l'arrêt 7 dans la formule suivante, aussi complète que lourde : « l'expropriation admise par le titre III de la convention de Genève étant une dérogation aux règles généralement appliquées en ce qui concerne le traitement des étrangers ainsi qu'au principe du respect des droits acquis, et cette dérogation ayant elle-même un caractère stric-

(1) P. 71-72.

(2) *Revue de Droit international*, 1927, p. 132.

tement exceptionnel, toute autre atteinte aux biens, droits et intérêts des ressortissants allemands visés par le titre III, qui ne serait pas justifiée par un titre spécial primant la convention, et qui dépasserait les limites du Droit international commun, est incompatible avec le régime établi par la convention » (1). Et c'est parce que la loi polonaise du 14 juillet 1920 a abouti à une telle atteinte que la Pologne doit à l'Allemagne une réparation : réparation qui, ne pouvant consister en une restitution, revêtira la forme d'une indemnité, dont l'arrêt 13, que nous avons déjà étudié, fixe les principales modalités.

Ainsi se trouve, non plus seulement affirmé, mais sanctionné, d'une manière que nous avons exposée à la fin du chapitre précédent, le principe du respect des droits acquis, de la propriété privée, lors des changements de souveraineté.

SECTION 3.

Les contrats de concession.

Le même principe se retrouve dans la question des contrats de concession, à laquelle la Cour permanente de Justice internationale a consacré trois de ses arrêts. Le cas qu'ils visent est évidemment très particulier, puisqu'il se lie étroitement par exemple, à une notion toute nouvelle en Droit des Gens et par là même assez imprécisément fixée : celle du mandat international. Mais on peut cependant extraire des décisions successives de la Cour quelques idées générales intéressantes.

Dans une courte étude, mais substantielle, publiée en 1928 par la *Revue générale de Droit international public*, M. Jean Teyssaire remarque avec raison qu'il faut d'abord préciser le sens du mot « concession ». Il désigne parfois, en effet, « la décision unilatérale émanant de l'autorité publique, de l'État concédant ». Mais il peut aussi s'appliquer au contrat qui intervient « entre le souverain du territoire qui octroie, concède certains droits, et le particulier, la société qui accepte » (2) : c'est cette

(1) Arrêt n° 8, p. 27.

(2) P. 448-450.

seconde acception qui présente pour nous de l'intérêt et que nous adoptons dans les explications qui vont suivre.

*

Celles-ci se rapportent, avons-nous dit, à un différend de caractère assez spécial, et, en réalité, plutôt compliqué. Il s'agit, en effet, de concessions de travaux publics en Palestine, délivrées par le Gouvernement ottoman à un sujet hellène nommé Mavrommatis : mais survient la guerre de 1914, qui empêche les travaux de commencer, et, d'autre part, a comme conséquence de détacher la Palestine de la Turquie, pour la faire passer sous mandat britannique. Entre la fin de la guerre et l'entrée en vigueur du mandat (septembre 1923), Mavrommatis demande à l'autorité nouvelle la reconnaissance de ses droits antérieurs; mais le Colonial Office de Londres accorde à un certain Rutenberg des concessions faisant double emploi avec les siennes. Alors le Gouvernement grec accepte de prendre en main les droits de son ressortissant et saisit la Cour.

Celle-ci se trouve, on le voit, devant une situation embrouillée; d'autant que le traité non ratifié de Sèvres, dont un article réglait le sort des concessions, vient alors d'être remplacé par celui de Lausanne. Bref, bien des questions, liées les unes aux autres, se posent à la Cour. On peut avancer, cependant, qu'elles tournent autour d'un problème principal, celui de l'influence d'un changement de souveraineté sur les contrats de concessions. Problème qui se présente à elle de façon plus restreinte, puisqu'elle doit le trancher par rapport aux textes du Mandat et du traité de Lausanne, mais que nous croyons pouvoir étendre à tous les cas semblables, puisque ces textes, comme l'écrit M. Teyssaire du second d'entre eux (1), se sont conformés au principe traditionnel de la subrogation de l'État nouvellement souverain aux droits et charges de l'État déchu : ce qui constitue seulement l'un des aspects de « la grande règle du respect des droits acquis ».

*
* *

(1) *Revue générale de Droit international public*, 1928, p. 452.

Ce n'est pas le Traité de Lausanne lui-même qui réglemente la question, mais un protocole à lui annexé et portant le n° XII, « protocole relatif à certaines concessions accordées dans l'Empire ottoman ». Quant au texte du Mandat, l'article 11 est particulièrement important : il donne à « l'Administration de la Palestine..., sous réserve des obligations internationales acceptées par le mandataire..., pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays ou de travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir ».

Comme les relations extérieures de la Palestine sont du ressort du mandataire, celui-ci, déclare l'arrêt 2, est responsable de la violation par elle des « obligations internationales » dont l'article 11 du Mandat stipule le respect. Mais il y a divergence entre les Gouvernements anglais et grec quant à la fixation de ces obligations; de l'avis de la Cour, elles « comprennent certainement celles qui résultent du Protocole XII de Lausanne ». Par conséquent, si l'Administration de la Palestine, « en octroyant les concessions Rutenberg, a contrevenu aux obligations susdites, il y a là une atteinte à l'article 11 du Mandat » (1). Or, « le principe fondamental du Protocole est le maintien des contrats de concession passés avant le 29 octobre 1914 ». Et, « dans les parties détachées de l'Empire ottoman, l'État successeur est subrogé dans les droits et charges de la Turquie »; « les bénéficiaires de contrats de concession antérieurs au 29 octobre 1914, qui, à la date de la mise en vigueur du Traité de paix, auraient reçu un commencement d'exécution, ont droit à la réadaptation de leurs contrats aux conditions économiques nouvelles » (2).

Tels sont les principes posés par l'arrêt 2, qui n'examine le fond de l'affaire qu'autant que cela est nécessaire pour trancher la question, secondaire à notre point de vue, de la compétence de la Cour, que niait le Gouvernement britannique.

*
* *

L'arrêt 5, rendu sept mois après, examine le fond de l'affaire

(1) Arrêt n° 2, p. 23, 26.

(2) Arrêt n° 2, p. 27.

pour celles d'entre les concessions Mavrommatis à l'égard desquelles la Cour s'est jugée compétente : il le fait en trois étapes.

*

Tout d'abord, il repousse la conclusion britannique de la non-validité de ces concessions, qui résulterait de ce que Mavrommatis y est désigné comme sujet ottoman, alors que « sa véritable et seule nationalité est hellène ». Il est certain, répond la Cour, « que la mention de la nationalité ottomane des bénéficiaires dans lesdites concessions est inexacte ». Mais, comme « tous les rapports qui ont eu lieu entre les autorités » ottomanes « et M. Mavrommatis après l'octroi des concessions ont eu comme point de départ la validité de ces contrats », c'est au défendeur qu'il appartient d'en démontrer la nullité : or il n'apporte aucune preuve (1).

Puis, déclare l'arrêt, ce ne peut être une nullité absolue, puisque l'erreur ne concerne « que l'une des qualités du concessionnaire », non l'identité de sa personne qui n'a « jamais fait l'objet d'aucun doute ». Y a-t-il même annulabilité ? Cela « dépendrait de la question de savoir si la nationalité ottomane avait été considérée comme une condition de l'octroi de la concession ». Or, d'une part, plusieurs faits, de nature trop particulière pour que nous y insistions, permettent à la Cour de déclarer qu'il n'en va pas ainsi. D'autre part, « il serait contraire à l'esprit et au but » du Protocole XII, qui ne maintient que les concessions dont le bénéficiaire est le ressortissant d'une puissance contractante autre que la Turquie, « d'en refuser les avantages » pour une erreur dans la mention de la nationalité ; d'autant que, puisque ledit Protocole stipule que les sociétés ottomanes concessionnaires peuvent se prévaloir de ses dispositions lorsque leurs capitaux appartiennent en majorité à des ressortissants de puissances contractantes autres que la Turquie, « c'est... la nationalité des intéressés réels et non pas le statut juridique formel du concessionnaire qui détermine la subrogation » (2).

Bref, l'erreur de forme des contrats de concession, quant à la

(1) Arrêt n° 5, p. 28-29.

(2) Arrêt n° 5, p. 30-31.

nationalité du concessionnaire, n'entraîne, aux yeux de la Cour, dans le cas qui lui est soumis, aucune nullité de ces actes.

*

Ce premier point tranché, l'arrêt 5 examine l'influence exercée par les concessions Rutenberg sur les concessions Mavrommatis. Passons rapidement sur les longs développements que soulève cet examen, car aucun principe important ne s'en dégage.

La Société dirigée par Rutenberg s'engage en 1924 à ne pas exproprier Mavrommatis; néanmoins, une clause de sa concession lui donnait, moyennant indemnité, ce droit d'expropriation, et le Gouvernement hellénique prétend que cette clause, contraire, de l'avis de la Cour « aux obligations contractées par le mandataire lors de la signature du Protocole » constituait par elle-même une expropriation, permettant à Mavrommatis de réclamer une indemnité (1).

L'arrêt 5 répond que ladite clause ne constitue pas en elle-même une expropriation : solution qui semble s'accorder assez mal avec celle des arrêts 6 et 7, qui interdisent la simple notification d'expropriation d'un fonds non expropriable. En tout cas, continue la Cour, l'expropriation de Mavrommatis n'a jamais été considérée, jusqu'à ce qu'elle soit écartée en 1924, « que comme une éventualité entre plusieurs, en vue de régler l'affaire à l'amiable » (2). Sans doute, comme l'écrit M. de Francqueville, « le mandataire s'est... mis dans son tort en accordant à Rutenberg un privilège contraire aux stipulations des traités » de Sèvres et de Lausanne (3). Mais, comme il n'y a pas eu d'expropriation de fait, ni même de préjudice causé par la clause qui la prévoit, Mavrommatis n'a droit à aucune indemnité.

*

Plus intéressante pour nous est la question soulevée par la Cour dans la troisième partie de son argumentation. Le Pro-

(1) Arrêt n° 5, p. 40.

(2) P. 40-41.

(3) *L'Œuvre de la Cour permanente de Justice internationale*, t. II, p. 566.

protocole de Lausanne stipule la réadaptation aux « conditions économiques nouvelles » des concessions qui, octroyées jadis pour des régions détachées de la Turquie, ont reçu avant le 24 juillet 1923 un « commencement d'application ». Peut-on dire que les concessions Mavrommatis remplissent cette dernière condition?

Le Gouvernement britannique le nie : Mavrommatis, constate-t-il « n'avait certainement pas commencé à exécuter les travaux dont il s'était chargé. Or, c'est seulement l'exécution commencée des travaux qui donne à une entreprise sa valeur, qui crée pour l'auteur des travaux un titre à les continuer ». Il n'y a donc pas, dans le cas présent, « commencement d'application du contrat » et il faut faire jouer les dispositions du Protocole qui visent les concessions non commencées : le concessionnaire ne peut en demander que la résiliation, moyennant indemnité pour les frais et travaux d'étude (1).

Mais la Cour repousse la thèse britannique. L'exécution des travaux, dit-elle, constitue sans doute le mode d'application le plus « énergique » d'un contrat de concession; néanmoins, ce n'est pas le seul mode possible. Le mot « application » possède, d'après l'arrêt 5, dont l'arrêt 8 reprendra les termes, un sens « plus large, plus souple, moins rigide » qu'exécution : en l'adoptant, les auteurs du Protocole XII « ont montré que pour eux il n'était pas nécessaire... que les travaux compris dans les concessions eussent déjà reçu quelque réalisation ». « Et l'on peut affirmer, continue l'arrêt 5, que le contrat est appliqué toutes les fois qu'un acte quelconque, même étranger à l'exécution des travaux, vient à être accompli en vertu de ce contrat. » Mavrommatis a déposé les cautionnements prévus et les plans de travaux avant le délai convenu : cela suffit pour qu'il ait droit à la réadaptation. D'autant que c'est un cas de force majeure, la guerre, qui a retardé le commencement des travaux (2).

A ces considérations particulières, l'arrêt 5 en ajoute une qui nous ramène aux principes généraux exposés au début de ce chapitre : étant donné, dit-il, « le principe fondamental du maintien des contrats » qui domine le Protocole de Lausanne, la réa-

(1) Arrêt n° 5, p. 47.

(2) P. 47-48.

daptation des concessions s'impose comme une règle, puisqu'elle est souvent « le seul moyen pratiquement efficace » d'assurer leur maintien; la disposition du Protocole, qui permet seulement la résiliation avec indemnité n'est qu'une exception à cette règle, et, si elle n'était pas interprétée strictement, elle aboutirait souvent à sacrifier « des droits valablement acquis » (1).

Le Gouvernement britannique fait encore valoir que le versement d'un cautionnement ou le dépôt d'un plan ne sont pas un commencement d'application du contrat, mais seulement la réalisation de ses « éléments constitutifs », sans laquelle il n'aurait aucune existence. La Cour repousse très nettement ce raisonnement. « Ce qui donne naissance à un contrat, dit-elle, c'est l'accord des volontés d'où il est sorti, c'est l'échange des signatures qui marque un tel accord... Tout ce qui arrive plus tard... toutes les conditions auxquelles les parties devront se soumettre..., peuvent être considérées comme une réalisation de ce contrat » (2). Bref, les concessions Mavrommatis ont reçu un commencement de réalisation, d'application : elles ont droit à leur réadaptation.

* * *

C'est sur cette conclusion que se termine l'arrêt 5, rendu le 26 mars 1925. Mais le différend rebondit bientôt, parce que, si de nouvelles concessions sont accordées à Mavrommatis en 1926, Rutenberg reçoit aussi confirmation de celles dont il était titulaire depuis 1921. Puis, l'Administration britannique, qui doit approuver les plans de Mavrommatis dans un certain délai, s'exécute en retard : d'où, de la part de ce dernier, une demande de dommages-intérêts que prend en main le Gouvernement grec. Et, comme celui-ci saisit la Cour, le Gouvernement britannique dépose une exception préliminaire d'incompétence. Ainsi, la Cour se trouve en présence d'un litige que M. de Francqueville juge « identique à ce qu'il était la première fois » (3).

Or, la Cour, qui s'était alors déclarée compétente, par son arrêt 2, adopte, dans l'arrêt 10, l'exception britannique d'in-

(1) P. 48-49.

(2) Arrêt n° 5, p. 49-50.

(3) *L'Œuvre de la Cour permanente de Justice internationale*, t. II, p. 580.

compétence. Ce qui, aux yeux du même auteur, a le double tort d'être « incompatible » avec la solution de l'arrêt 2 et, aussi, de méconnaître « l'esprit et... la lettre des textes fondamentaux qui sont à la base de l'institution » du Mandat (1), celui-ci comportant une « garantie judiciaire qui doit être largement comprise » (2). Ce jugement sévère de M. de Francqueville s'accorde d'ailleurs avec les opinions des quatre juges qui ont déclaré ne pas pouvoir se rallier à l'arrêt 10. Pour nous, que la question de compétence n'intéresse guère, la décision de la Cour mérite d'être retenue, non pas tant en ce qu'elle affaiblit la conclusion de l'arrêt 2 — qui, disons-le en passant, avait réuni contre lui cinq juges dissidents, mais pour des motifs étrangers à la notion de contrat de concession — que parce qu'elle est amenée à examiner un point de vue, peut-être plus théorique que pratique, mais qui touche de près à la nature de ce contrat.

*

Nous avons déjà cité cette phrase de l'article 11 du Mandat, qui donne à l'Administration de la Palestine « sous réserve des obligations internationales acceptées par le mandataire..., pleins pouvoirs pour décider quant... au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays, ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir ». La question se pose alors de savoir si l'acte, par lequel l'autorité publique a accordé des concessions à Mavrommatis et à Rutenberg, a été exécuté en vertu de ses « pleins pouvoirs pour décider quant... au contrôle public ».

Nous avons dit, en étudiant les règles d'interprétation des engagements internationaux, que la Cour, dans son arrêt 2, entendait ces mots « contrôle public » en un sens restreint, qui est celui de l'expression anglaise correspondante « public control » (3). L'arrêt 10, après avoir renvoyé à ces explications précédentes, conclut que, dans le cadre de l'article 11 du Mandat, la notion de « contrôle public » « sert à définir une situation qui,

(1) *L'Œuvre de la Cour permanente de Justice internationale*, t. II, p. 578.

(2) *Id.*, t. II, p. 580.

(3) P. 18-19.

bien que ne revêtant pas la forme juridique de la propriété, permet à l'autorité publique d'exercer certaines attributions normalement afférentes à la propriété ». Il en résulte que, dans le cadre tracé par l'article 11, les pouvoirs de décider quant au contrôle public ne signifient pas l'ensemble des compétences qui sont généralement reconnues à toute Administration publique pour sauvegarder les intérêts publics. Et « la question de savoir si, dans un cas déterminé, on se trouve en présence d'un exercice des pleins pouvoirs pour décider quant au contrôle public, est essentiellement une question d'espèce » (1).

L'octroi des concessions Rutenberg a, d'après la Cour, le caractère d'un exercice de tels pouvoirs : parce que ces concessions assurent à leur titulaire, directement ou indirectement « une situation de monopole »; et aussi parce qu'elles doivent être exploitées par des sociétés dont il faut que la constitution soit approuvée, et par le Haut Commissaire pour la Palestine, et aussi par l'Organisme juif » dont le Mandat prévoit la participation au développement des ressources naturelles du pays (2).

Mais ce sont là, déclare l'arrêt 5, des « circonstances particulières » qui ne se retrouvent pas pour les concessions Mavrommatis : celles-ci ne font donc pas exception à la règle que « l'octroi d'une concession d'utilité publique n'est pas un exercice du pouvoir de décider quant au contrôle public, au sens de l'article 11 » du Mandat, même si l'Administration s'est réservée des droits « d'ingérence et de surveillance ». Les concessions Mavrommatis de 1926 stipulent de tels droits; mais ceux-ci « rentrent entièrement dans le cadre des conceptions administratives à l'égard d'entreprises privées auxquelles des services publics sont concédés ». Le retard apporté par l'autorité britannique dans l'approbation des plans de Mavrommatis, même s'il avait été « arbitraire », ne constituerait pas davantage un exercice des pleins pouvoirs en question (3).

Ainsi raisonne la Cour dans son arrêt 10. Nous croyons inutile d'examiner la conclusion de ce raisonnement, par laquelle le tribunal de La Haye se déclare incompétent pour accorder

(1) Arrêt n° 10, p. 16.

(2) Arrêt n° 5, p. 17.

(3) P. 17, 20.

une indemnité au Gouvernement hellénique : car ce raisonnement seul nous intéresse, en tant qu'il précise l'un des aspects de la nature des contrats de concession.

*
* *

Avec lui se termine notre étude de cette matière, sur laquelle nous croyons avoir apporté tous les renseignements produits par la Cour. Celle-ci se trouvait, nous l'avons dit, en présence d'un différend compliqué et très spécial : ce qui explique que nous ayons dû rapporter pas mal de détails particuliers à cette affaire Mavrommatis. Nous croyons cependant que plusieurs des idées exposées dépassent le cas concret à propos duquel elles ont été émises, et qu'elles ne sont nullement déplacées dans une étude qui se limite, nous l'avons dit plusieurs fois, aux principes de Droit des Gens.

SECTION 4.

La protection des minorités.

I

Généralités.

S'il est une question nouvelle de Droit des Gens, qui ait déjà fait couler beaucoup d'encre et accaparé l'attention tant de la Société des Nations que de multiples tribunaux, c'est sans doute celle de la protection des minorités. Comment expliquer cette abondance d'études, de pétitions, de décisions qu'elle a provoquées depuis douze ans? Par plusieurs raisons, croyons-nous : sa nouveauté, d'abord, qui fait de ce problème, comme l'écrivait M. de Lapradelle en 1922 « un sujet d'étude inexploré » (1); puis sa complication, qui est telle qu'il constitue, d'après M. Philippe Poirson « l'élément le plus complexe et le

(1) Préface à *La Protection des minorités de race, de langue et de religion*, de M. FOUQUES-DUPARC, p. II.

plus délicat de la vie internationale contemporaine »; enfin, le fait que, selon le même auteur, « les questions qu'il pose intéressent des populations nombreuses, susceptibles » (1).

Le problème, en lui-même, n'est pas entièrement nouveau. Dès le ^{xvii}e siècle, on trouve parfois, dans les traités, des clauses de protection de ce que nous nommons aujourd'hui les minorités religieuses; puis on voit les actes des congrès de Vienne et de Berlin étendre leur garantie à des droits autres que religieux, au profit des Polonais en 1815, des Arméniens et des Bulgares en 1878. Mais, comme l'écrit M. Fouques-Duparc, « la protection des droits nationaux des minorités, exceptionnelle dans le passé » ne devient la règle qu'avec les « traités de minorités » de 1919-1920 (2). Et l'on assiste, depuis ces traités, à une nouvelle « extension de la protection des minorités » (3). Examinons, pour notre part, non pas le problème dans son ensemble, mais uniquement ceux de ses aspects que la Cour permanente de Justice internationale a eu à envisager, pour trancher les différends portés jusqu'ici devant elle.

*
* * *

La première question qui se pose tout naturellement a trait au but de la protection accordée à certains droits de certaines populations. Comme l'écrit M. de Lapradelle, « des nécessités d'ordres divers... ne permettent pas toujours aux frontières politiques de suivre, avec exactitude, celles des « nationalités, c'est-à-dire des groupes liés par l'unité de la race, de la religion ou de la langue » (4). Des groupes de population d'une certaine nationalité peuvent être ainsi incorporés à un État dont la majorité des ressortissants possède une nationalité différente. Il s'agit, alors, à la fois d'empêcher que ces minorités ne soient écrasées par l'État souverain, et, aussi, qu'elles ne fomentent contre lui une agitation nationale dangereuse. Tel est le double

(1) *Revue des Deux Mondes*, juillet 1930, p. 106.

(2) *La Protection des minorités de race, de langue et de religion*, p. 141.

(3) *La Protection des minorités de race, de langue et de religion*, p. 184.

(4) *La Protection des minorités de race, de langue et de religion*, Préface, p. 1.

problème que l'on s'efforce de résoudre depuis 1919. La manière dont nous venons de le poser détermine clairement le but que l'on poursuit, et les moyens de l'atteindre.

Le but? L'arrêt 12 de la Cour l'exprime d'un mot : « apaisement » (1). Et l'avis 6, après avoir reconnu qu'il « puisse s'expliquer » que la Pologne veuille détruire, dans la partie de Haute-Silésie qu'elle vient d'acquérir, les effets de la « politique de germanisation » qu'y avait poursuivie l'Allemagne, ajoute que cette contre-politique, pour ainsi parler, fait précisément partie des mesures » que le traité de minorités a voulu rendre impossibles. L'intention de ce traité est, sans aucun doute, de tarir une source dangereuse d'oppression, de récriminations et de conflits, d'empêcher les haines de races et de croyances de se manifester et de protéger les situations acquises au jour de sa conclusion » (2). L'avis 17, enfin, après avoir déclaré que la convention gréco-bulgare du 27 novembre 1919 est étroitement liée à l'ensemble des mesures protectrices des minorités, déclare qu'elle a voulu « éliminer ou... réduire dans les Balkans les foyers d'agitation irrédentiste... et... assurer mieux que par le passé l'œuvre de pacification des pays d'Orient » (3).

Ainsi, « apaisement », protection des droits acquis, « pacification » : ces expressions résument à merveille l'objet des engagements internationaux relatifs aux minorités. « Le but, c'est la paix », comme l'écrit M. Stephen Osusky (4). Quant au moyen, il est double. Les traités de paix de 1919-1920, et les actes qui en découlent, instituent tout un système de protection des minorités qui vise, non seulement à leur assurer l'égalité juridique avec la majorité de la population, mais aussi à leur conférer certaines prérogatives : c'est le premier moyen. Le second, plus radical, se trouve dans les traités de paix de Neuilly et surtout de Lausanne : on l'a appelé le « regroupement national », ou encore l'« échange des populations ». La Cour permanente de Justice internationale a eu à s'occuper de ces deux moyens distincts : examinons-les l'un après l'autre.

(1) P. 34.

(2) P. 24-25.

(3) P. 19-20.

(4) *L'Esprit international*, 1929, p. 174.

II

La protection des minorités proprement dite.

Sur le premier de ces moyens, qui, rappelons-le, consiste en l'institution d'un système de protection des minorités de race, de religion ou de langue, deux avis et un arrêt de la Cour contiennent les solutions que nous allons exposer. Les trois actes tranchent des différends survenus entre la Pologne et l'Allemagne, et ils concernent uniquement ou principalement la minorité allemande de Haute-Silésie polonaise.

A. — *L'appartenance à une minorité.*

Il est fort bien d'astreindre un État à certains devoirs envers les minorités situées sur son territoire. Mais, comme le fait remarquer M. Mandelstam dans son cours de 1923 à l'Académie de Droit international de La Haye, il est également bon de ne pas lui « laisser... la pleine et entière liberté de fixer les conditions conférant... le caractère de minorités » : car l'État n'aurait, pour éluder ses devoirs, qu'à nier l'« existence même d'une minorité qualifiée pour en bénéficier » (1).

*
* *

De fait, la question de savoir quelles sont les personnes appartenant à une minorité s'est posée à la Cour, lors du litige qui a donné lieu à l'arrêt 12. Malheureusement, en effet, le traité de minorités conclu le 28 juin 1919 par la Pologne avec les Puissances alliées et associées « ne dit pas expressément quelles personnes appartiennent à une minorité ». Quant à la convention germano-polonaise signée à Genève le 15 mai 1922, seule sa troisième partie, intitulée « Protection des minorités », nous intéresse ici; elle reproduit en grande partie, dans son titre I, les articles du traité de 1919, tandis que le titre II groupe des stipulations spéciales qu'il déclare prises « sans préjudice des

(1) Vol. I, p. 407-408.

dispositions du titre I » et qui doivent donc, d'après la Cour s'interpréter à la lumière de ces dernières. Or, le titre II contient un article 74 ainsi rédigé : « La question de savoir si une personne appartient ou non à une minorité de race, de langue ou de religion, ne peut faire l'objet d'aucune vérification ni d'aucune contestation par les autorités ». L'Allemagne, s'appuyant sur cet article, estime que ladite question est une question de volonté, « de volonté subjective des personnes, et que cette volonté doit être respectée par les autorités, même si elle paraît contraire à la réalité ». La Pologne, invoquant le titre I de la troisième partie de la convention, estime qu'il s'agit d'une question de fait et qu'« une personne qui, en claire contradiction avec les faits, déclarerait appartenir à une minorité, commettrait... un abus qui ne pourrait être toléré » (1). Que décide la Cour?

Elle déclare la première partie de la thèse polonaise conforme au titre I de la convention de 1922, et par là même au traité des minorités. Celui-ci, nous l'avons dit, est imprécis sur le point qui nous intéresse. Toutefois, il « manquerait son but si l'on ne devait considérer comme établi que les personnes, qui, en fait, appartiennent à une telle minorité, doivent jouir de la protection stipulée » : c'est donc une question de fait que celle de savoir si telle personne appartient à une minorité. Mais, continue l'arrêt 12, rien n'empêche la convention de Genève « d'étendre les droits prévus pour les minorités... à des personnes qui ne rentrent pas naturellement dans la notion de minorité » : toutefois, vu le caractère « prééminent » des dispositions du traité de minorités, « une telle extension ne se présume pas » (2). Existe-t-elle réellement dans la convention?

La Cour ne le pense pas. L'article 74, le seul qui traite de la question, « ne dit pas en termes exprès que c'est une déclaration de la personne elle-même qui décide de l'appartenance à une minorité, ni que cette déclaration doit être une déclaration de pure volonté et non une déclaration établissant ce que la personne considère comme étant la situation de fait ». Si l'article 74 défend toute vérification ou contestation de ces déclarations, ce

(1) Arrêt n° 12, p. 31-33,

(2) P. 32-33.

n'est pas, comme le prétend l'Allemagne, pour modifier le critérium du traité, mais parce que, dans une région, comme la Haute-Silésie, où l'appartenance à une minorité ressort rarement des faits avec clarté, cette vérification et cette contestation arriveraient aussi rarement à un résultat certain, tandis qu'elles prendraient « facilement... l'aspect d'une mesure vexatoire ». Aussi leur interdiction est-elle absolue, de l'avis de la Cour : elle « ne peut souffrir aucune restriction ». Sans doute peut-elle aboutir à ce que « certaines personnes qui, en fait, ne font pas partie de la minorité, devront être respectées comme y appartenant ». Mais cette conséquence est beaucoup moins grave que les « inconvénients... qui résulteraient d'une vérification ou d'une contestation de la part des autorités » : celles-ci, quoi que prétende la Pologne, ne peuvent donc ni vérifier, ni contester une déclaration, même si elle « est en pleine contradiction avec les faits » (1). Apaisement, pacification avant tout comme nous le disions en commençant !

*
* *

Ainsi, d'après l'arrêt 12, l'« appartenance » à une minorité est une question de fait, non de volonté subjective des individus intéressés. Est-elle, d'autre part, soumise à une condition d'allégeance politique ? L'avis 7, antérieur de cinq ans à la décision précédente, tranche cette seconde question en interprétant largement l'article 4 du traité des minorités du 28 juin 1919.

Suivant ce texte, « la Pologne reconnaît comme ressortissants polonais, de plein droit et sans aucune formalité, les personnes de nationalité allemande... qui sont nées sur ledit territoire de parents y étant domiciliés, encore qu'à la date de la mise en vigueur du présent traité elles n'y soient pas elles-mêmes domiciliées ». Si, comme le prétend la Pologne, « pour faire partie d'une minorité... il faut être ressortissant polonais », les personnes visées par l'article plus haut cité, ne remplissant pas cette condition, ne peuvent jouir de la protection accordée aux minorités : « elles ne sauraient être considérées tout au plus que

(1) P. 33-35.

comme des candidates à la qualité de membre d'une minorité » (1). Cette thèse est-elle acceptable ?

L'avis 7 qui, on le voit, doit donner une définition de la minorité allemande en Pologne, considère d'abord que, dans le Traité de paix de Versailles comme dans le préambule du traité de minorités, la Pologne s'engage à « protéger en Pologne les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion », à garantir la liberté et la justice « à tous les habitants des territoires sur lesquels elle a assumé la souveraineté ». Ces deux dispositions, extraites, l'une de l'article 93 du Traité de paix, l'autre du préambule du traité de minorités, « ne parlent pas d'une manière restrictive des ressortissants de la Pologne », remarque la Cour, mais des « habitants » du territoire polonais, des « habitants » différents de la majorité de la « population ». Elles « élargissent considérablement les conceptions de minorité et de population » : cette dernière « semble... se référer à tous les habitants d'origine polonaise des territoires rattachés à la Pologne », tandis que « le terme « minorité » semble viser les habitants qui diffèrent de cette population par la race, la langue ou la religion, c'est-à-dire, entre autres, les habitants d'origine non polonaise de ces territoires, qu'ils soient ou non ressortissants polonais ». Cette conception élargie de la minorité, ajoute l'avis 7, correspond pleinement au texte des articles 2 et 12 du traité de minorités, qui ne tiennent pas compte de l'allégeance politique (2).

Elle est aussi tout à fait conforme à l'esprit des traités de minorités, et particulièrement de celui qu'a signé la Pologne. Ils ont été conclus avec des États dont la population, par suite d'importants changements de souveraineté, « n'était pas nettement fixée au point de vue de l'allégeance politique ». Ce qu'il fallait surtout, par conséquent, c'était commencer par « empêcher que ces États, pour des considérations de race, de religion ou de langue, ne refusassent leur nationalité à certaines catégories de personnes malgré le lien effectif qui les rattache au territoire » à eux attribué. Tel a été l'un des objets du traité de minorités : une interprétation de ses dispositions qui le « dé-

(1) Avis n° 7, p. 13.

(2) P. 14-15.

pouillerait... d'une grande part de sa valeur ne saurait être admise » (1) : ce ne serait plus une interprétation, nous l'avons dit (2), mais une destruction.

*
* *

Reconnaissons donc, avec l'avis 7, que l'article 4 du traité de minorités, comme, du reste, le traité tout entier, « ne vise pas exclusivement des minoritaires ressortissants polonais, ni des minoritaires habitant le territoire polonais » (3) : l'appartenance à une minorité n'est pas plus une question d'allégeance politique que de volonté subjective, et elle doit être largement reconnue par les États.

Qu'elle ne soit, comme l'écrit M. Mandelstam, qu'une « question préjudicielle », c'est certain. Mais elle constitue aussi, selon le même auteur, une « question de haute politique mondiale » (4) dont on ne saurait nier l'importance. Car elle intéresse des populations nombreuses et auxquelles sont reconnus, non seulement tout un ensemble de droits, mais, de plus, un certain nombre de garanties internationales. Ce sont ces droits et ces garanties qu'il nous faut maintenant examiner.

B. — *Les droits des minorités.*

Dans l'étude que nous venons de citer, M. Mandelstam énumère les nombreux droits reconnus aux minorités en les groupant par catégories savantes. Nous n'avons pas à en faire autant, mais seulement à examiner les précisions que contiennent, sur certains d'entre eux, les actes de la Cour permanente de Justice internationale — en l'espèce, l'avis 6 et l'arrêt 12.

*
* *

Le traité de minorités du 28 juin 1919 stipule que « tous les ressortissants polonais seront égaux devant la loi et jouiront des

(1) Avis n° 7, p. 15-17.

(2) Chapitre IV, section 2.

(3) P. 16.

(4) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. I, p. 408.

mêmes droits civils et politiques sans distinction de race, de langage ou de religion ». Mais que signifie exactement cette expression « droits civils » ? Placée dans son contexte, nous dit l'avis 6, elle « comprend sans aucun doute les droits privés qui découlent d'un contrat relatif à la possession ou à l'usage de biens soit meubles, soit immeubles » (1). Peut-être se rappelle-t-on, en effet, que la Cour examine cette question à propos de contrats de vente ou de bail signés par des colons allemands de Haute-Silésie et déclarés nuls par la loi polonaise du 14 juillet 1920.

Un autre article du même traité de minorités stipule que « les ressortissants polonais, appartenant à des minorités... jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants polonais ». Sans doute, la loi polonaise de 1920 n'annule pas les contrats des colons allemands à raison de leur race : elle s'applique même, « dans quelques cas isolés, ... à des ressortissants polonais non allemands ». Toutefois le traité exige non seulement l'égalité « formelle en droit, en ce sens que les termes de la loi évitent d'établir un traitement différentiel », mais aussi l'égalité de fait. Or, « les personnes dont les droits sont actuellement contestés sont, dans l'ensemble, des personnes de race allemande, qui... se sont établies dans les terres dont il s'agit, sur la base de contrats conclus avec le Gouvernement prussien » : c'est même à cause de cela que la Pologne tient ces contrats pour non valables. Donc, « bien que la loi ne déclare pas expressément que les personnes qui doivent être expulsées de leurs terres sont de race allemande, on peut tirer des termes mêmes de la loi la conclusion qu'elles appartiennent à cette race » (2).

Elle est donc contraire, conclut l'avis 6, au traité polonais des minorités, qui a pour « but principal... d'assurer le respect des droits des minorités et d'empêcher qu'un acte quelconque du Gouvernement polonais ne constitue un traitement différentiel à leur égard ». Peu importe d'ailleurs, ajoute la Cour, qu'un tel acte soit de nature législative, administrative, judiciaire, ou que ce soit un « engagement international » (3).

(1) P. 23.

(2) Avis n° 6, p. 24.

(3) P. 25.

*
* *

Avec l'arrêt 12, nous passons à un cas plus restreint, sur lequel la Cour s'étend davantage. Nous avons déjà utilisé sa décision, pour montrer que la question de savoir si une personne appartient à une minorité en Haute-Silésie est une question de fait, et que toute vérification ou contestation des déclarations d'appartenance à cette minorité est absolument interdite.

Ceci tranché, l'arrêt 12 passe à l'examen de la thèse du Gouvernement allemand, selon laquelle les personnes légalement responsables de l'éducation d'un élève ou d'un enfant possèdent, d'après la convention germano-polonaise du 15 mai 1922, la liberté sans restriction de « choisir la langue d'enseignement et l'école correspondante pour cet élève ou enfant, sans avoir à se soumettre à aucune vérification, contestation, pression ou entrave de la part des autorités » (1). Le Gouvernement polonais, s'appuyant sur la même convention de Genève, nie la liberté du choix de cette langue et de l'école correspondante; d'autre part, il n'accepte pas sans restriction l'interdiction de toute vérification ou contestation de la déclaration faite (2). Que décide la Cour?

Elle commence par donner raison à la Pologne, en reconnaissant que cette déclaration de langue doit, comme la déclaration d'appartenance à une minorité, constater « un fait et non l'expression d'une volonté ou d'un désir » : une autre interprétation de la convention ne saurait être admise (3). Mais, continue l'arrêt 12, lorsqu'il s'agit d'apprécier le fait, rien n'empêche qu'« un élément subjectif puisse légitimement intervenir ». Il est parfois difficile, en effet, de savoir ce qu'est vraiment la langue d'une personne, surtout « quand il s'agit d'un enfant arrivant à l'âge scolaire » et d'un pays tel que la Haute-Silésie : « la langue dont l'enfant se sert en général » n'est pas l'élément unique à considérer, « si c'est dans une autre langue que les parents satisfont leurs besoins culturels » et s'expriment « de préférence » (4).

(1) P. 35.

(2) P. 38.

(3) Arrêt n° 12, p. 39.

(4) P. 40-41.

Mais il est très important de connaître cette langue, puisque c'est elle — et non l'origine — qui donne droit à l'enfant à être instruit dans sa langue, si elle est celle de la minorité. Le traité de minorités oblige, en effet, la Pologne à faire en sorte que les enfants des minorités de langue puissent recevoir, dans les écoles primaires publiques, une instruction en cette langue.

Mais, comme nous l'avons déjà vu, ce traité accorde aux minorités un minimum de droits, dont la convention de Genève aurait fort bien pu étendre le nombre des bénéficiaires. Le fait-elle dans le cas présent? Elle soumet à certaines règles particulières la création d'écoles minoritaires, mais ne permet-elle pas l'inscription à celles qui existent déjà « d'autres élèves ou enfants que ceux dont la langue est celle de la minorité » (1)? Le Gouvernement allemand le soutient. Il prétend que l'on ne saurait, sans violer le principe fondamental de l'égalité de traitement entre minorités et majorité, exiger « de la personne responsable de l'éducation de l'enfant une déclaration contenant autre chose que la simple demande d'inscription », puisqu'aucune déclaration de langue « n'est requise pour l'inscription... à l'école majoritaire » (2).

L'arrêt 12 repousse ce raisonnement. Le traité de minorités, dit-il, accorde un avantage scolaire conditionnel, la condition étant que l'enfant parle la langue minoritaire. Si cette condition n'est pas remplie, l'avantage tombe, sans que soit violé le principe de l'égalité de traitement. La Cour ne considère donc pas comme « contraire à la convention le refus d'admettre aux écoles... minoritaires des enfants dont la langue, d'après la déclaration des personnes responsables, n'est que la langue polonaise, ou pour lesquels manque la déclaration relative à la langue de l'enfant ». Ce qui n'empêche pas la déclaration, si elle a été faite, d'être absolument invérifiable et incontestable, même dans le cas où elle apparaît non conforme à la vérité de fait (3). Et, d'autre part, « une attitude générale d'hostilité de la part des autorités à l'égard des écoles minoritaires, attitude qui se manifesterait par des actes plus ou moins arbitraires », serait incompa-

(1) Arrêt n° 12, p. 41.

(2) Arrêt n° 12, p. 43.

(3) Arrêt n° 12, p. 43-44.

tible avec le principe d'égalité de traitement, sur lequel repose le traité de minorités (1).

C. — *Les garanties des droits des minorités.*

Il ressort de cette décision que la Cour interprète avec largeur les textes accordant aux minorités la jouissance de certains privilèges, mais aussi qu'elle protège les droits de l'État du territoire. Il ne faut pas oublier, en effet, que cet État est souverain; et l'on se doit de lui reconnaître le pouvoir d'empêcher toute extension abusive des limites apportées à sa souveraineté par les dispositions protectrices des minorités, d'autant plus que ces dernières ont une tendance, pour ainsi dire instinctive, à former contre lui un élément d'opposition, que les États étrangers, de leur côté, ne seraient que trop tentés de soutenir. Il s'agit, en somme, d'éviter que les minorités, soutenues par l'étranger, ne méconnaissent les droits de l'État; et inversement, que ce dernier, dans la pratique, ne tienne pas compte des leurs.

C'est parce qu'il en allait souvent ainsi dans le passé que les traités de 1919, instruits par l'expérience, placent les droits des minorités, et aussi, par là même, ceux de l'État, sous une double garantie, à la fois constitutionnelle et internationale. La première, purement théorique, stipule que, selon le cas, tout ou partie des dispositions relatives aux minorités est reconnu comme loi fondamentale de l'État. D'autre part, ces mêmes dispositions constituent des obligations internationales placées sous la garantie de la Société des Nations : telle est la garantie internationale, innovation fort intéressante des derniers traités, qui soulève bien des questions de procédure et de compétence. Mais la Cour n'en dit qu'un mot, au cours de ses avis 6 et 7, à propos du traité de minorités signé par la Pologne.

Celle-ci y reconnaît, entre autres choses, « que tout membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque des obligations » polonaises envers les minorités; et « le conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la

(1) Arrêt n° 12, p. 45.

circonstance ». Il pourra, par exemple, d'après l'avis 6, demander à la Cour un avis consultatif. Quant à la procédure qu'il doit suivre dans ces questions de minorité, il lui « appartient... de la régler » (1).

Mais c'est surtout sa compétence qui a été discutée. En premier lieu, continue l'avis 6, « il appartient nécessairement au Conseil de déterminer... s'il y a infraction ou danger d'infraction » (2) : c'est normalement la première question qu'il ait à trancher. Sa compétence tombe-t-elle cependant, lorsqu'il doit, pour agir, tenir compte d'un texte qui ne la prévoit pas ? La Pologne le soutient, dans l'affaire des contrats de vente ou de bail des colons allemands de Haute-Silésie polonaise : elle prétend que les mesures qu'elle a prises contre ces colons l'ont été dans l'exercice des droits que lui confère le traité de paix de Versailles, lequel n'est pas, d'après le traité de minorités, de la compétence du Conseil. L'avis 6, comme nous l'avons déjà dit, repousse cette argumentation : elle dépouillerait le traité de minorités d'une grande partie de sa valeur, elle rendrait « extrêmement incertain et hypothétique » l'engagement de la Pologne à l'égard de ses minorités. « Afin que la protection garantie soit certaine et efficace, conclut la Cour, il est essentiel que le Conseil, lorsqu'il agit conformément au traité des minorités, soit, d'une façon incidente, compétent pour examiner et interpréter les lois ou traités dont dépendent les droits » des minorités (3).

Ainsi la Cour entend-elle largement la garantie internationale accordée aux privilèges de ces minorités. Ceux-ci ne restent plus comme autrefois, selon l'expression de M. Fouques-Duparc, des « manifestations de principe » (4) : les minorités jouissent véritablement de droits substantiels et pratiques. Mais, en même temps, les États à minorités reçoivent, eux aussi, des garanties sur lesquelles nous n'avons pas à insister : ou leur donne, selon M. Stephen Osusky, « le moyen de se défendre » (5), par exemple par une large compétence reconnue à la Cour permanente de Justice internationale pour beaucoup de différends à base

(1) P. 21-22.

(2) P. 23.

(3) P. 25-26.

(4) *La Protection des minorités de race, de langue et de religion*, p. 304.

(5) *L'Esprit international*, 1929, p. 177.

de questions minoritaires. De fait, le Conseil de la Société des Nations a fréquemment repoussé les pétitions de minorités qui lui semblaient surtout destinées à susciter une agitation contraire au but essentiellement pacificateur, qui est celui des mesures de protection des minorités. Une plus longue expérience pourra seule permettre de dire si ces mesures répondent efficacement à l'intention de justice qui les a dictées.

III

L'échange des populations.

Dès maintenant, au contraire, il est possible de constater les effets heureux du second mode de protection des minorités, celui des traités de Neuilly et de Lausanne : l'échange, le regroupement des populations bulgares, turques et grecques. Pour ce qui est de la Grèce, par exemple, ces traités lui posaient réellement, comme l'écrit M. Argyropoulo dans un article de la *Revue des Sciences politiques*, « un problème véritablement unique par son ampleur, dans des circonstances particulièrement critiques » : il s'agissait pour elle d'établir un nombre de réfugiés égal au cinquième de sa population totale (1). Or, nous dit M. Argyropoulo, M. Carton de Wiart pouvait écrire, après avoir visité la Grèce au cours de l'année 1929 : « l'œuvre colossale... est aujourd'hui à peu près terminée... Les résultats commencent déjà à s'en faire sentir » : peuplement des campagnes, extension des cultures, création d'industries nouvelles... (2).

Le moyen employé par le traité de Neuilly, à savoir l'échange, ou plutôt, pour ne pas choquer M. Stelio Sfériadès (3) qui critique l'application de ce mot aux êtres humains, le regroupement des populations grecques et bulgares, ce moyen, croyons-nous, n'est qu'une généralisation du droit d'option que l'on reconnaît, depuis longtemps et presque unanimement aujourd'hui, aux individus affectés par un changement de souveraineté. Trente-huit mois plus tard, la sixième convention de Lausanne, en rendant

(1) Année 1930, p. 161.

(2) Année 1930, p. 190.

(3) *Cours de l'Académie de Droit international*, vol. XXIV, p. 328.

obligatoire ce regroupement qui, jusqu'alors, n'était que volontaire, porte une atteinte brutale aux droits des minorités grecque et bulgare, selon M. A. gyropoulo; elle ne fait cependant, dit-il, que « régulariser une situation de fait » (1), due à la guerre gréco-turque qui venait de se terminer.

Mais arrêtons-là des explications qui ont seulement pour but de faire comprendre l'avis 17 de la Cour permanente de Justice internationale, relatif à un point particulier d'une convention prévue par le traité de Neuilly.

*

Cette convention, signée le 27 novembre 1919 par la Grèce et la Bulgarie, concerne « l'émigration réciproque et volontaire des minorités » dans ces deux pays. Elle « constitue... l'exécution » même d'un article du traité de paix de Neuilly, article qui « fait partie des dispositions relatives à la protection des minorités ». Ainsi est-elle, d'après la Cour, étroitement liée « à l'ensemble des mesures destinées à assurer la paix par la protection » de ces minorités; elle vise, en effet, à pacifier les Balkans, par l'élimination ou, tout au moins, la réduction des « foyers d'agitation irrédentiste » qui ont été, dans le passé, « la cause de douloureux incidents ou de graves conflits » (2).

Quant au moyen choisi, c'est « une émigration réciproque aussi large que possible ». Ce qui, d'après l'avis 17, signifie, d'une part « qu'il ne doit être apporté aucun obstacle au départ des individus désirant émigrer » et qu'il faut « stabiliser les émigrations qui s'étaient produites dans le passé »; d'autre part, que tous les émigrants, anciens et nouveaux, ont droit à recouvrer ou à conserver, sinon leurs biens, du moins la valeur de ceux-ci. De plus, à cette protection du patrimoine personnel des individus, la convention de 1919 ajoute celle des biens de leurs communautés dissoutes par l'émigration (3). C'est sur ce dernier point que la Cour a été priée, en 1930, d'émettre un avis.

*
* *

(1) *Revue des Sciences politiques*, 1930, p. 166.

(2) Avis n° 17, p. 19.

(3) P. 19-21.

Celui-ci signale d'abord l'importance en Orient des communautés d' « individus de même race, religion, langue et traditions » (1). Puis il remarque que le mot « communauté », dans la convention, doit être interprété selon son acception traditionnelle, qui est de nature « exclusivement minoritaire et ethnique » (2). On peut, en effet, la définir « une collectivité de personnes vivant dans un pays ou une localité donnés, ayant une race, une religion, une langue et des traditions qui leur sont propres, et unis par l'identité de cette race, de cette religion, de cette langue et de ces traditions dans un sentiment de solidarité, à l'effet de conserver leurs traditions, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de leurs enfants conformément au génie de leur race et de s'assister mutuellement ». L'existence de telles communautés, continue l'avis 17, n'est pas une question de droit, mais de fait. Or, en fait, elles possédaient un patrimoine, mobilier et immobilier : la convention prévoit que les membres de ces communautés pourront en emporter les meubles, tandis que les immeubles seront liquidés. Mais faut-il entendre largement ces dispositions ? Oui, répond la Cour, car toute interprétation plus étroite serait contraire au but de la convention (3).

Par conséquent, « la question de savoir si, d'après la loi locale, une communauté était ou non reconnue comme ayant une personnalité juridique propre, n'a pas à être prise en considération du point de vue de la convention ». Puis, « les églises, couvents, écoles, hôpitaux, ou fondations ayant une existence propre sont, lorsque les personnes qui en sont membres ou bénéficiaires viennent à émigrer, assimilés à des communautés » (4). C'est, en effet, l'émigration des membres d'une communauté qui entraîne sa dissolution, lorsqu'elle la met « dans l'impossibilité de remplir sa mission » : et cette impossibilité constitue, comme l'émigration, une question de fait (5). Peut-on encore assimiler la commune à la communauté ? Ce sont là deux notions distinctes, répond la Cour : la première est relative, et la seconde étran-

(1) Avis n° 17, p. 20.

(2) Avis n° 17, p. 30.

(3) Avis n° 17, p. 21-22.

(4) Avis n° 17, p. 22-23.

(5) Avis n° 17, p. 24.

gère, à l' « organisation intérieure du pays ». « La commune est une circonscription territoriale... une entité administrative et politique qui reste la même, quels que soient ses habitants ». Elle « tire son existence... de la loi souveraine de l'État ». Si donc « une communauté constituée à elle seule la population entière d'une commune », sa disparition n'entraîne pas celle de la commune, et les « biens proprement communaux... ne sauraient être liquidés sous prétexte de l'émigration » (1).

La considération du but de la convention, qui est de « faciliter l'émigration des individus vers leur pays d'affinité ethnique », amène la Cour à en restreindre le bénéfice aux « seuls ayants droits », c'est-à-dire aux « membres émigrants... qui, justifiant de leur qualité, sollicitent la liquidation » de la communauté dissoute (2). Soit une communauté dissoute dont « les membres... sont disparus ou absents », on pourrait peut-être penser à attribuer ses biens meubles ou la valeur de ses immeubles « à l'État d'affinité ethnique ». Mais l'avis 17 déclare que « rien dans la convention n'autorise de déduire du lien ethnique rattachant les communautés à leur pays d'affinité », un tel droit au profit de ce pays « même si tous les anciens membres s'étaient établis sur le territoire dudit pays ». La convention n'a pas eu pour objet d'alléger par ce moyen les charges résultant pour un pays d'un afflux d'émigrés (3).

Par contre, la Cour étend « aux personnes ayant émigré avant la mise en vigueur de la convention... le droit de prétendre à la valeur des biens des communautés dont elles étaient membres et qui ont été dissoutes du chef de leur émigration ». Une telle extension, comme nous l'avons déjà remarqué, serait impossible si elle modifiait réellement les stipulations de la convention; mais l'avis 17 la déclare « en harmonie avec le but et l'esprit » de ses dispositions (4). Et, en réalité, il ne fait ainsi que rétablir cette égalité d'avantages entre anciens et nouveaux émigrés qui était formellement prévue par la convention quant à leurs biens individuels; on ne voit pas pourquoi il en irait autrement pour les biens de leurs communautés.

(1) Avis n° 17, p. 29.

(2) Avis n° 17, p. 26.

(3) P. 30-31.

(4) P. 32.

SECTION 5.

Conclusion.

Y a-t-il vraiment, à la protection des minorités, comme nous l'avons écrit au début de notre précédente section, un seul but, avec deux moyens pratiques de le réaliser? Ne peut-on pas prétendre, avec plus de raison, que le second de ces moyens vise, non pas la protection de ces minorités, mais plutôt leur disparition? Nous le croyons d'autant plus volontiers qu'une minorité, quels que soient les droits et les garanties qu'on lui reconnaisse, se sentira toujours plus ou moins étrangère aux autres ressortissants de l'État du territoire et à cet État lui-même; inversement, elle constitue toujours pour lui une faiblesse, un manque d'homogénéité, quelque chose d'analogue à une paille dans l'acier. La disparition des minorités par regroupement des populations paraît donc éminemment désirable.

Mais elle est toujours extrêmement délicate, souvent même impossible, et pas seulement pour des raisons politiques et économiques. Car tout homme, quelle que soit sa fidélité à sa race, à sa langue, à sa religion, est également attaché au carré de terre qu'il habite, qu'il cultive et que des générations ont, avant lui, habité et cultivé.

Aussi la disparition des minorités n'est-elle pas encore pour aujourd'hui : au lieu de rêver de choses impossibles, mieux vaut adopter la position des derniers traités de paix, qui, placés en présence de minorités, se sont attachés à leur donner les droits et les garanties dont nous avons parlé. Si leurs réalisations sont timides, comme l'écrit M. Fouques-Duparc, leurs principes ont de l'« audace » (1); et la Société des Nations, grâce aux pouvoirs qui lui sont très heureusement confiés par les traités de minorités, pourra, à mesure que le Droit des Gens se développera en évoluant, adapter ces réalisations aux principes qui les ont dictées.

*
* *

(1) *La protection des minorités de race, de langue et de religion*

Un autre scrupule nous vient, en terminant cette étude des changements de souveraineté. Nous avons, en commençant, établi comme une opposition entre deux sortes d'effets que produiraient ces changements : effets conservatoires de droits, d'une part; d'autre part, effets créateurs de droits, au profit des minorités de race, de langue ou de religion. Mais cette seconde catégorie d'effets n'est-elle pas qu'une conséquence naturelle de la première entendue largement?

Un simple élargissement du principe du respect des droits acquis permettrait de l'affirmer. Or, n'est-il pas proprement réalisé par ces juristes pour lesquels il y a respect, non pas des droits acquis, mais des situations acquises? Si nous adoptons cette nouvelle terminologie, qui correspond à une idée également nouvelle ou tout au moins élargie, nous croyons pouvoir prétendre que les mesures de protection des minorités sont un aspect du principe du respect des situations acquises. On ne donne aux populations minoritaires des droits nouveaux que parce qu'il y a changement de souveraineté; mais ils ne visent qu'à leur permettre de conserver, dans leur nouvel État, leur situation ethnique, linguistique ou religieuse. A plus forte raison peut-on en dire autant des regroupements stipulés par les actes de Neuilly et de Lausanne.

Ainsi l'idée qui a inspiré ces deux modes de protection des minorités est-elle avant tout conservatoire, même dans les cas où, pour affirmer ce caractère, elle doit, dans ses réalisations, devenir créatrice. Car le grand principe, qui domine toute cette matière des changements de souveraineté, est un principe de stabilité, d'ordre, de paix. Il s'agit, au fond, comme l'écrit M. de Francqueville « de sauvegarder autant que possible la vie économique et sociale des provinces qui changent de souveraineté ». C'est là, dit-il, une tendance « nouvelle » du Droit international (1). Nous ajoutons qu'elle marque un progrès considérable sur le Droit des Gens ancien et peut être extrêmement féconde en heureux résultats.

(1) *L'Œuvre de la Cour permanente de Justice internationale*, t. II, p. 613.

CHAPITRE VI

TROIS QUESTIONS RELATIVES A LA MER ET AUX VOIES D'EAU INTERNATIONALES

SECTION 1.

L'abordage en haute mer.

Revenons une fois de plus à l'arrêt 9, que, cependant, nous avons déjà abondamment utilisé, particulièrement dans la section 3 de notre second chapitre. Il nous reste à en extraire quelques principes relatifs à la haute mer, principes qui, comme tous ceux qu'il émet, ont été fortement critiqués, mais n'en font pas moins partie de la jurisprudence de la Cour.

Le différend à propos duquel il est rendu résulte d'un abordage survenu en haute mer entre le *Lotus*, navire français, et le *Boz-Kourt*, navire turc; à la suite de quoi, l'officier de quart à bord du *Lotus* est arrêté par les autorités turques, puis jugé et condamné par la Cour criminelle de Constantinople. Mais la France et la Turquie signent un compromis d'arbitrage, et la Cour permanente de Justice internationale rend, le 7 septembre 1927, un arrêté qui donne tort à la thèse française.

Nous ne reviendrons pas ici sur tous les arguments de celle-ci, ni sur la réponse que leur fait la Cour. Examinons seulement les quelques points que nous n'avons pas encore exposés.

* * *

La thèse française soutient, entre autres choses, la compétence exclusive de l'État du pavillon sur tout ce qui se passe en haute mer à bord d'un navire marchand. Sans doute, répond l'arrêt 9, il découle du « principe de la liberté de la mer, c'est-à-dire de l'absence de toute souveraineté territoriale en haute mer »,

que, sauf dans « des cas particuliers déterminés par le Droit international », « aucun État ne peut y exercer des actes de juridiction quelconques sur des navires étrangers » (1).

Mais il ne faut pas donner à ce principe de la liberté de la mer, une portée qu'il n'a pas. Il signifie seulement que « le navire en haute mer est assimilé au territoire de l'État », que tout ce qui se passe à bord de ce navire « doit être regardé comme s'étant passé dans le territoire de l'État ». Or, nous savons que le Droit international ne défend pas à l'État de poursuivre un délit dont les effets — et eux seuls — se sont manifestés sur son territoire. Peut-on dire qu'il n'en va pas de même lorsque ce territoire est un navire en haute mer, que la coutume admet dans ce cas « la compétence exclusive de l'État du pavillon » ? C'est ce que prétend le Gouvernement français, qui appuie sa thèse sur la Doctrine, les précédents jurisprudentiels et conventionnels. Mais la Cour déclare que la Doctrine, sur ce point, est loin d'être unanime, que les précédents concernent des cas différents de celui dont elle a à connaître; et elle repousse la prétendue compétence exclusive de l'État du pavillon (2).

* * *

Ne peut-on pas cependant, tout en s'inclinant devant cette non-exclusivité de principe, considérer l'abordage comme une hypothèse spéciale, dans laquelle les poursuites pénales seraient du ressort exclusif de l'État du pavillon ? La Cour ne le croit pas. Elle fait d'abord cette constatation évidente que, du moment que la collision du *Lotus* et du *Boz-Kourt* a eu lieu en haute mer, « la juridiction d'un État... autre que la France et la Turquie n'entre... pas en jeu » (3). Puis elle remarque que « les poursuites pénales de la part des autorités turques ont eu lieu en raison de la perte du *Boz-Kourt* ayant entraîné la mort de huit marins et passagers turcs » : leur mort peut être « considérée comme suite directe de l'abordage », et, d'autre part, elle constitue « un élément essentiel... des poursuites » qui, du moment qu'il n'y a

(1) P. 25.

(2) Arrêt n° 9, p. 25-26.

(3) Arrêt n° 9, p. 12.

« aucune intention criminelle », sont des « poursuites pénales pour homicide par imprudence ou négligence » (1).

Ceci posé, l'arrêt 9 repousse l'argument tiré par le Gouvernement français des précédents jurisprudentiels en faveur d'une prétendue compétence exclusive de l'État du pavillon en cas d'abordage : car cette jurisprudence est très loin d'être unanime en ce sens (2). On ne peut prétendre, d'autre part, qu'il s'agit avant tout, en ce même cas, « de l'observation des règlements nationaux de chaque marine » : « les poursuites, d'après la Cour, ont lieu pour un délit de droit commun, et non pour une infraction disciplinaire » ; la nécessité de tenir compte desdits règlements ne saurait « empêcher l'application de la loi pénale ». Il n'y a donc aucune règle de Droit international qui réserve à la compétence exclusive de l'État du pavillon les poursuites pénales consécutives à un abordage (3).

Et rien n'est plus naturel, continue l'arrêt 9 : le délit d'abordage se compose de deux éléments, dont le premier, la cause du délit en somme, ne se manifeste pas sur le même territoire que le second d'entre eux, à savoir les effets. Mais il y a, entre ces deux éléments, « une indivisibilité juridique absolue, à tel point que, une fois ces éléments séparés, le délit n'existe plus ». Chacun des deux États intéressés a donc un droit égal de juridiction à l'égard du délit : et « les exigences de la justice », de même que l'intérêt pour les États d'avoir leurs intérêts efficacement protégés, exigent que la juridiction de chacun d'eux « s'étende au fait tout entier », c'est-à-dire aux deux éléments du délit. Ainsi l'abordage de deux navires en haute mer constitue, comme nous l'avons déjà dit, « un cas de juridictions concurrentes » (4).

*
* *

Certains juristes ont opposé à la décision de la Cour le fait que les effets de l'abordage se produisent, non sur le navire abordé, mais en haute mer, c'est-à-dire, selon l'expression de

(1) Arrêt n° 9, p. 13-14.

(2) P. 28-29.

(3) P. 30.

(4) P. 30-31.

M. Noël Henry « en un endroit où aucune souveraineté ne commande » (1); d'où il résulte que l'État dont dépend le navire abordé doit être reconnu incompétent, que seul l'autre État, celui, en somme, sur le territoire duquel est né le délit, a droit de juridiction. Il y aurait là un point de Droit fort intéressant à discuter; mais ce serait sortir de notre sujet. Disons seulement que la Cour permanente de Justice internationale avait à prendre parti à l'égard d'un problème très délicat, d'autant plus difficile à résoudre qu'il met en jeu la souveraineté des États de la façon la plus directe et touche à une matière sur laquelle la jurisprudence internationale se montre à la fois fort insuffisante et très divisée.

On peut cependant regretter, avec M. Noël Henry, qu'elle « n'ait pas fait le premier pas dans la voie de la suppression des concurrences de juridiction »; concurrences qui sont, dit-il, « la manifestation la plus éclatante... de l'état encore trop largement anarchique de la société internationale » (2). Il est à souhaiter qu'une convention internationale, relative à la compétence en cas d'abordage, soit conclue, pour apporter un remède efficace à cette situation. Peut-être même « l'institution d'une juridiction criminelle internationale », ou « du moins la création, au sein de la Cour permanente, d'une Chambre spécialisée » seraient-elles justifiées, comme l'a écrit M. Donnedieu de Vabres, par « la gravité actuelle des litiges entre États, relatifs à des problèmes de compétence pénale » (3), dont l'affaire du *Lotus*, tant en elle-même que par les discussions passionnées qu'elle a soulevées, est un exemple typique.

SECTION 2

Le droit de neutralité des riverains d'une voie d'eau internationale.

Nous consacrerons la dernière partie de ce chapitre à la catégorie la plus importante des voies d'eau internationales, celle

(1) *Revue de Droit international*, 1928, p. 120.

(2) *Revue de Droit international*, 1928, p. 129-130.

(3) *Revue de Droit international*, 1928, p. 165.

des fleuves internationaux. Mais la Cour pose, dans son arrêt 1, deux règles que nous allons d'abord exposer, l'une étant générale à toutes les voies d'eau, et l'autre particulière aux canaux.

L'internationalisation de certaines voies d'eau n'est pas née avec les traités qui ont mis fin à la guerre de 1914-1918; elle est pratiquée depuis plus d'un siècle. Mais comme le dit la Cour permanente de Justice internationale dans son avis 14, « le Traité de paix conclu à Versailles le 28 juin 1919, ainsi que les traités analogues conclus ultérieurement, continue, en le développant de façon large et compréhensible, le système d'internationalisation des voies d'eau, inauguré à Vienne plus d'un siècle auparavant » (1). Le résultat d'un tel système aboutit évidemment à une limitation de la souveraineté pour les États riverains des voies internationalisées; limitation, et non destruction, avons-nous précisé dans notre chapitre II (2). Leur souveraineté subsiste donc, et, avec elle, leur droit de neutralité en cas de guerre.

Mais où commencent les violations de ce dernier droit? Faut-il admettre, par exemple, qu'il serait incompatible avec des « transports de contrebande destinés à l'un des belligérants » (3)? La question s'est posée à la Cour permanente, dans un différend entre l'Allemagne et cinq autres pays d'Europe, dont la France était le premier intéressé. Et l'arrêt 1, qui tranche ce différend aux torts de l'Allemagne, coupable d'avoir fermé en 1921 le canal internationalisé de Kiel à un navire chargé « de munitions et de matériel d'artillerie » (4), pose la règle suivante : « l'usage des grandes voies internationales, soit par des navires de guerre belligérants, soit par des navires de commerce, belligérants ou neutre, chargés de contrebande de guerre, ne doit pas être considéré comme étant incompatible avec la neutralité de l'État riverain ». Règle qui ne s'applique au canal de Kiel que depuis 1919, mais qui, de l'avis de la Cour, caractérisait, dès avant cette date, le régime des canaux de Suez et de Panama (5).

(1) P. 45.

(2) Section 1.

(3) Arrêt n° 1, p. 25.

(4) P. 19.

(5) P. 25.

Quelques pages plus loin, le même arrêt 1 la reprend, en une formule plus précise et limitée au cas des canaux : « lorsqu'une voie d'eau artificielle mettant en communication deux mers libres, dit-il, a été affectée d'une manière permanente à l'usage du monde entier, cette voie se trouve assimilée aux détroits naturels, en ce sens que le passage même d'un navire de guerre belligérant ne compromet pas la neutralité de l'État souverain sous la juridiction duquel se trouvent les eaux dont il s'agit » (1). L'Allemagne, en contrevenant à ce principe en 1921, a donc manqué à ses devoirs de puissance signataire du Traité de Versailles, et elle est, d'après l'arrêt 1, tenue « à la réparation du préjudice subi de ce chef » (2); application d'un principe très général de Droit que nous avons déjà examiné (3).

SECTION 3.

Les fleuves internationaux : les commissions fluviales.

Malgré la généralité de cet titre, nous n'avons pas l'intention d'examiner, pour terminer notre chapitre VI et dernier, les nombreuses et très vastes questions qui découlent du problème des fleuves internationaux. La Cour permanente de Justice internationale, en effet, n'en examine que quelques-unes, dans trois de ses actes; mais, parmi ceux-ci, deux seulement vont retenir notre attention : car nous venons d'étudier les règles extraites de l'arrêt 1.

* * *

L'arrêt 16 est relatif « à la juridiction territoriale de la Commission de l'Oder » et doit surtout répondre à la question suivante : « sur la base du Traité de Versailles » (4), ladite juridiction « s'étend-elle aux sections des affluents de l'Oder... situées sur territoire polonais » (5)? La Pologne le nie, mais les six gou-

(1) P. 28.

(2) P. 33.

(3) Chapitre IV, section 3.

(4) P. 22.

(5) P. 16.

vernements demandeurs présentent des conclusions opposées. Voyons à la suite de quels raisonnements la Cour leur donne raison.

Elle constate d'abord que le chapitre III de la Partie XII du Traité de Versailles groupe « tous les articles dont il peut être question en l'espèce ». Or, l'article 341, qui place l'Oder sous l'administration d'une Commission internationale, ne définit pas les limites territoriales de cette administration. Comment, dans ce cas, est-il possible de les fixer? Il y a bien un article antérieur, qui indique celles « dans lesquelles le réseau de l'Oder est internationalisé » : mais il n'existe, de l'avis de la Pologne et de la Cour, aucune liaison nécessaire entre l'internationalisation d'un fleuve et son administration par une Commission. Néanmoins, c'est à cet article qu'il faut avoir recours : d'une part parce qu'il appartient aux « dispositions générales » à la lumière desquelles il faut, nous le savons (1), interpréter les « dispositions spéciales » dont fait partie l'article 341; puis, parce qu'« il est naturel de présumer... que les limites territoriales... de la Commission qui a pour mission d'assurer l'application pratique... du régime » de l'internationalisation coïncident avec celles de ce régime : or, non seulement le chapitre XII, dans le Traité, ne contient aucune indication contraire à cette présomption, mais un « article 344 b... définit les attributions de la Commission d'une manière correspondant exactement » audit régime (2). Voilà donc une première question tranchée : les limites territoriales d'administration de la Commission sont celles que fixe le Traité de Versailles par l'internationalisation de l'Oder et de son réseau.

*

Mais de quelle partie de ce réseau proclame-t-il l'internationalisation? De « toute partie navigable... servant naturellement d'accès à la mer à plus d'un État » déclare-t-il : et ce sont là, dit l'arrêt 16 « les deux caractéristiques par lesquelles on a, depuis longtemps, distingué les fleuves dits internationaux des fleuves nationaux ». Toutefois, une difficulté peut se présen-

(1) Chapitre IV, section. 2

(2) P. 23-24.

ter quant à la seconde d'entre elles : car « la circonstance de servir d'accès à la mer à plus d'un État » peut être envisagée par rapport au fleuve comme tel ou bien « à une partie déterminée de son cours », ce qui, pose la question de savoir si un affluent ou sous-affluent, qui, « dans son cours navigable, traverse ou sépare différents États », est internationalisé jusqu'à sa source ou seulement jusqu'à « la dernière frontière qui coupe son cours naturellement navigable ». La Pologne plaide que, le texte étant douteux, il faut adopter ce que nous avons nommé l'interprétation restrictive (1). La partie opposée procède à une analyse grammaticale du texte et conclut « qu'une partie d'un réseau fluvial est... une des unités composant ledit réseau, à savoir un affluent ou sous-affluent » (2).

La Cour, elle, déclare insuffisant ce dernier raisonnement et repousse celui de la Pologne. Alors, dit-elle, « il convient... de remonter aux principes » du Droit fluvial international. Celui-ci a, pour base « la liberté de navigation sur les fleuves dits internationaux », idée dans la formation de laquelle « la préoccupation d'assurer aux États en amont d'une rivière la possibilité du libre accès à la mer a joué un grand rôle ». Quant à la solution concrète du problème que pose le fait, pour un cours d'eau, de traverser ou séparer le territoire de plus d'un État — solution dictée à la fois par « les exigences de justice et les considérations d'utilité » — elle n'a pas été recherchée « dans l'idée d'un droit de passage en faveur des États d'amont, mais dans celle d'une certaine communauté d'intérêts des États riverains », communauté d'intérêts qui « devient la base d'une communauté de Droit », caractérisée par l'égalité de ces riverains « dans l'usage de tout le parcours du fleuve ». De fait, la Cour n'a eu connaissance d'aucun Traité déterminant la limite amont de l'internationalisation par la dernière frontière « plutôt que par certaines conditions de navigabilité » (3).

Or, le Traité de Versailles va plus loin que ce Droit fluvial international antérieur à la dernière guerre, puisque, loin de limiter la communauté de Droit aux riverains, il l'étend à tous

(1) Chapitre IV, section 2.

(2) P. 25-26.

(3) P. 26-28.

les États : c'est : « l'internationalisation intégrale ». Ne serait-elle pas « peu appropriée, voire même arbitraire », si la liberté de navigation « s'arrêtait à la dernière frontière politique » ? On sait, d'autre part, que les Commissions fluviales comprennent des représentants d'États non riverains, ce qui indique que leur présence s'explique moins par « la préoccupation d'assurer aux intérêts des États enclavés une protection plus efficace » que par « l'intérêt à la navigation que des États non riverains peuvent avoir sur les voies d'eau dont il s'agit ». Ne serait-il pas alors « difficile de comprendre pourquoi cet intérêt ne serait pas reconnu lorsqu'il s'agit d'atteindre les ports du dernier État d'amont » ? C'est la liberté de navigation dans les deux directions » qui est de l'intérêt de tous les États (1).

Si l'on ajoute à ces considérations que le Traité de Versailles, pour fixer les limites d'internationalisation des fleuves auxquels il impose ce régime — l'Oder par exemple — choisit « des points à l'intérieur du territoire du dernier riverain d'amont », contrairement à la thèse polonaise « qui, si elle était fondée, devrait s'appliquer aussi bien au fleuve principal qu'aux affluents » ; si l'on considère enfin que le Traité prévoit une revision des sections internationalisées « du fleuve ou de ses affluents », ce qui n'a de sens que si la limite d'internationalisation dépend de « circonstances de fait... plus ou moins discrétionnaires... » on peut conclure que le Traité de Versailles doit s'interpréter conformément aux principes du Droit fluvial international, « qui ne permettent pas de douter que l'internationalisation... s'étend à tout le cours navigable du fleuve » (2).

*

Donc, comme nous avons vu que la juridiction de la Commission internationale de l'Oder s'étend jusqu'aux limites territoriales de l'internationalisation, l'arrêt 16 juge qu'elle comprend ceux des affluents qui servent d'accès à la mer à plus d'un État, et cela jusqu'aux points où ils « cessent d'être soit naturellement navigables, soit navigables grâce aux canaux latéraux ou

(1) P. 28.

(2) P. 28-29.

chenaux qui doublent ou améliorent des sections naturellement navigables du même cours d'eau » (1).

* *

Cet arrêt 16 est du 10 septembre 1929. Deux ans auparavant, dans un avis consultatif traitant une matière toute voisine, la Cour avait déjà examiné plusieurs questions relatives au régime des fleuves internationaux, non plus à propos de l'Oder, mais du Danube. Il s'agissait pour elle de délimiter la compétence de la Commission européenne du Danube et de préciser plusieurs points concernant cette compétence elle-même. Suivons-en le raisonnement, comme nous venons de le faire pour l'arrêt 16, en nous attachant moins aux très nombreux détails de l'affaire qu'aux principes de Droit invoqués et appliqués par la Cour permanente de Justice internationale.

*

Pour démontrer que « la Commission européenne du Danube possède, sur le secteur du Danube maritime s'étendant de Galatz à Braïla, les mêmes compétences que sur le secteur à l'aval de Galatz » (2), l'avis 14 recourt à de nombreux faits historiques; nous ne retiendrons qu'une question, celle des différentes « compétences des Commissions fluviales ».

La compétence d'une telle Commission peut être, en effet, envisagée sous deux points de vue : d'une part la compétence territoriale, d'autre part la compétence matérielle. C'est ainsi que, d'après la Cour, la « convention établissant le Statut définitif du Danube », signée le 23 juillet 1921, consacre des articles différents à chacune d'elles. Mais peut-on, comme le prétend la Roumanie, distinguer la « compétence juridique, c'est-à-dire, notamment, le pouvoir d'assurer l'application des règlements », d'attributions qu'elle nomme « compétences techniques » et telles, par exemple, que « le pouvoir... de maintenir un service de pilotage capable de guider les navires de haute-mer » (3)?

(1) P. 31.

(2) P. 69.

(3) Avis n° 14, p. 28.

La Cour examine longuement les trois arguments sur lesquels la Roumanie prétend appuyer une pareille distinction au sujet de la Commission européenne du Danube. Faisant un historique du régime danubien depuis son internationalisation en 1856, elle constate que, dès cette date, on a considéré « l'élaboration et l'application, par une Commission internationale, de règlements de navigation et de police impliquant l'exercice de pouvoirs judiciaires ou « compétence juridique », comme un élément essentiel de l'internationalisation du Danube et de l'exercice de la « compétence technique », indispensable afin de rendre le fleuve navigable et de le maintenir tel » (1). Bref, les différentes attributions de la Commission européenne forment « une unité nécessaire » et l'on a considéré, dès le début, « ses pouvoirs juridictionnels... comme le corollaire de ses pouvoirs techniques » (2). Ainsi s'exprime l'avis 14, dans sa première partie.

*

Celle-ci aboutit, nous l'avons dit, à la conclusion que la Commission jouit, entre Galatz et Braila, des mêmes pouvoirs qu'en aval de Galatz. Mais le Conseil de la Société des Nations lui demande de fixer en outre « la limite amont » de ces pouvoirs, autrement dit de préciser s'ils s'étendent au port de Braila inclus. « Le point de démarcation entre le régime du Danube maritime et celui du Danube fluvial », sur lequel règne, non plus la Commission européenne, mais la Commission internationale du Danube, est « incontestablement Braila », poursuit l'avis 14. « Puisque c'est à Braila que se réunissent deux secteurs du fleuve soumis à deux régimes différents et à la juridiction de deux Commissions différentes, on pourrait croire que, dans le secteur du fleuve compris entre les limites du port, le deux régimes chevauchent : les navires terminant « leur voyage dans le port de Braila demeureraient soumis au régime sous lequel ce voyage avait débuté » (3).

Mais il n'en va pas ainsi. Le Traité de Versailles (4) parle du

(1) Avis n° 14, p. 43.

(2) Avis n° 14, p. 53.

(3) P. 55-56.

(4) Article 347.

« point » où commence la compétence de la Commission internationale : or, le mot « point », nous l'avons dit (1), ne peut pas désigner une « zone », mais une « ligne topographique ». Où placer alors cette ligne ? « Immédiatement en avant du port de Braila », répond la Cour. Car, « au sens technique et commercial », c'est « un port du Danube maritime », puisqu'il est utilisé par les navires de haute-mer. Puis, « l'objet même de la marine marchande disparaît si les navires de commerce ne peuvent atteindre les centres économiques ; la navigation maritime sur le Danube doit donc pouvoir atteindre le terminus de cette navigation » : c'est là un principe que l'on trouve déjà dans l'Acte du Rhin de 1831 et que la Cour dénomme encore celui de « la liberté de navigation... jusque dans la zone à atteindre » (2). Et l'arrêt 14 ajoute à cela des considérations historiques et interprétatives qui le confirment dans sa conclusion que la compétence de la Commission européenne du Danube s'étend au port de Braila inclus.

*

Mais ce n'est pas tout : une troisième question se pose à la Cour, à qui le Conseil de la Société des Nations demande d'établir, dans les ports du secteur Galatz—Braila, c'est-à-dire, en fait, dans ces deux ports, « la ligne de départ entre la compétence de la Commission européenne et celle des autorités » de l'État riverain, en l'espèce la Roumanie (3). Plusieurs systèmes sont concevables, pour l'établissement d'une telle ligne.

L'un consisterait à « établir une distinction entre la surface fluviale et la surface terrestre, la Commission européenne étant seule compétente dans la première et les autorités territoriales uniquement dans la seconde ». Mais l'avis 14 repousse cette méthode, qu'elle juge « incompatible », tant « avec l'exercice indiscuté par les autorités roumaines de certaines compétences à l'égard des navires » se trouvant dans le port, qu'« avec le fait que les compétences de la Commission européenne peuvent s'étendre aux rives elles-mêmes », en cas, par exemple, d'exécu-

(1) Chapitre IV, section 2.

(2) Avis n° 14, p. 57.

(3) Avis n° 14, p. 60.

tion de travaux techniques. C'est, du reste, un système qui n'a été proposé par aucun des gouvernements intéressés (1).

Celui que présente la Roumanie repose sur des « lignes transversales dont les points de départ coïncident avec les limites aval et amont du port » et qui créent ainsi « des secteurs... entièrement soumis aux seules autorités territoriales ». Mais la Cour rejette une telle conception. D'une part, loin d'être justifiée par des textes en vigueur « elle est même contraire à l'une au moins des dispositions du Règlement de 1911 ». D'autre part, elle est sans précédent dans le Droit international fluvial. Ne serait-il pas « inconcevable que la compétence territoriale de la Commission européenne fût interrompue par des secteurs de port exclusivement soumis à l'autorité territoriale », alors que la Commission a pour but essentiel « d'assurer... la libre circulation des navires sur le Danube maritime »? Il faudrait, ajoute l'avis 14, une disposition expresse « pour permettre un tel démembrement du fleuve » : or, le Statut « pose nettement en principe que les deux parties du cours du Danube sont soumises dans leur totalité... à l'autorité de l'une ou de l'autre des deux Commissions » (2).

Ainsi la Cour repousse-t-elle toute méthode attribuant compétence à la Commission européenne sur une « zone territorialelement définie » et à l'autorité roumaine sur « une ou plusieurs zones territorialement définies..., fixées par des dispositions administratives ou légales ou simplement » par la situation de fait ; zones qui, ajoute l'avis 14, ne coïncideraient pas forcément « avec les limites territoriales du port », vu qu'on peut être conduit « à adopter pour un port des limites territoriales très étendues » et différentes de « celles de la compétence de la Commission ». « La ligne de démarcation, juge la Cour..., est de nature non territoriale » (3). Quel critère faut-il alors adopter? Suivons le raisonnement de l'avis 14.

La Commission européenne, bien que douée de « privilèges et immunités qui sont en général refusés à des organismes internationaux », ne possède aucune souveraineté territoriale exclusive. Elle « n'est pas un État, mais une institution internationale pourvue d'un objet spécial » et à laquelle le Statut donne

(1) P. 62-63.

(2) P. 61-62.

(3) P. 61.

« pour lui permettre de remplir cet objet », certaines attributions. Elle peut exercer ces attributions « dans leur plénitude ». Mais elle n'a que ces seules attributions : et la Roumanie, en tant que souveraine du territoire, exerce des pouvoirs sur le Danube maritime chaque fois que cela n'est pas incompatible avec les attributions de la Commission. Tel est le principe : application de la règle déjà citée (1) que, lorsque, dans un seul et même espace, il y a deux autorités indépendantes, la seule méthode qui permette d'établir une démarcation entre leurs compétences respectives consiste à définir les fonctions qui leur sont dévolues » (2).

Passant au cas concret qui se pose à elle, la Cour constate que le Statut du Danube ne trace pas « la ligne de départ entre les compétences respectives » de la Roumanie et de la Commission européenne dans les ports. Mais son article 3 « proclame... la liberté de la navigation et l'égalité de tous les pavillons ». Chenal et ports constituent les « éléments essentiels » de cette navigation, que l'on peut considérer sous deux angles différents. Elle comprend « en premier lieu et essentiellement, la notion du mouvement des navires en vue de l'accomplissement de voyages ». A ce point de vue, elle n'est vraiment libre que si la Commission européenne l'assure « sur le fleuve dans son ensemble, y compris les parties... situées à proximité de ports ou constituant effectivement un port » ; en d'autres termes, si elle l'assure, non seulement à l'égard des « navires qui traversent une section du fleuve correspondant à un port », mais aussi pour « ceux qui arrivent au port ou qui en partent » : puisque nous avons vu que « le voyage d'un navire ne se termine qu'au moment où celui-ci atteint son poste d'amarrage ou de mouillage dans le port ». La Commission européenne est donc seule compétente, dans les ports de Galatz et de Braila, pour ce qui concerne la navigation envisagée au point de vue dont nous parlons. Si on la considère, au contraire, quant à son second élément, soit « celui du contact établi avec l'organisation économique et les moyens de communication du pays atteint par les navires » — contact qui s'établit précisément dans les ports — il ressort des textes et des

(1) Chapitre II, section 1.

(2) Avis n° 14, p. 63-64.

faits que la Roumanie est compétente pour les règlements et la juridiction en ces matières, la Commission européenne n'ayant que « le droit de surveillance en vue d'assurer » le respect des deux grands principes de la liberté de navigation et de l'égalité des pavillons (1).

Telle est la conclusion apportée, en 1927, par la Cour permanente de Justice internationale, à la question délicate que lui avait posée, l'année précédente, le Conseil de la Société des Nations.

(1) Avis n° 14, p. 64-66.

CONCLUSION

Nous croyons avoir épuisé, dans les cinq chapitres qui précèdent, toute la matière que nous nous étions proposés de traiter. Faut-il essayer de donner ici, en guise de conclusion, un résumé des nombreux « principes de Droit des Gens » que nous avons exposés? La chose ne nous paraît guère possible, et cela par suite de la nature des actes d'où nous les avons extraits.

Ces actes sont, en effet, des décisions de jurisprudence, et — comme nous l'avons précisé en commençant — uniquement de jurisprudence : c'est dire qu'elles émanent d'organes chargés, non pas de faire, mais seulement de dire le Droit. L'essentiel, pour eux, n'est pas d'émettre des principes, de prendre parti dans des discussions théoriques : ils ne le font qu'autant que cela leur paraît nécessaire pour motiver, de façon plausible, les sentences qu'ils rendent à propos de litiges concrets.

Tel est le cas de la Cour permanente de Justice internationale, dont nous avons pris les arrêts et avis des dix-neuf premières sessions pour base, et pour unique source, de notre étude. Toutes ces décisions, qu'on les considère chacune séparément ou toutes ensemble, ne constituent pas un corps doctrinal complet, accordant à chaque élément, c'est-à-dire à chaque principe, la place exacte qui lui revient logiquement, de par son importance propre. Elles visent à résoudre des différends, non pas théoriques, mais essentiellement réels, appartenant au domaine des faits. La Cour laisse donc entièrement de côté les règles juridiques qui lui semblent sans importance pour le cas limité qu'elle doit juger; elle expose et défend, au contraire, avec tous les développements nécessaires, celles de ces règles d'où lui paraît dépendre la solution qu'elle va donner.

Ainsi, la jurisprudence de la Cour forme un édifice très incomplet, bâti de morceaux détachés qui existent chacun pour soi, et nullement en vue de composer un ensemble logique, proportionné. On y relève des principes de Droit nombreux et variés,

qui sont souvent fort intéressants en eux-mêmes, mais qu'on ne saurait ramener à quelques règles fondamentales qui en formeraient comme le résumé. Nous nous croyons donc justifiés à laisser de côté une tâche de récapitulation qui ne nous semble guère possible et dont, au surplus, on ne voit pas très bien quel pourrait être l'intérêt. Mais on se rappelle, peut-être, que nous avons terminé notre chapitre I en remettant à plus tard une vue d'ensemble sur l'importance et les caractères généraux de la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale : c'est elle qui va, tout naturellement, nous servir de conclusion.

*
* *

Seize arrêts et dix-huit avis composent, à la date du 1^{er} janvier 1921, cette jurisprudence, qui porte, comme notre étude a pu le montrer, sur des questions extrêmement variées, parfois capitales, du Droit des Gens. Si l'on admet, avec nous, que l'importance d'une jurisprudence peut se mesurer à son homogénéité, à la nature des principes qu'elle affirme, à l'autorité du tribunal qui les émet, au degré de développement du Droit dans le domaine qu'ils concernent, nous croyons avoir le droit de proclamer l'importance de la jurisprudence que nous venons de passer en revue.

Quant au dernier point de vue, il nous paraît évident, sans qu'il soit nécessaire d'y insister. Nous avons déjà dit, en effet, que le rôle d'une jurisprudence est surtout considérable dans les parties encore peu développées, peu « écrites » du Droit. Or, le Droit, des Gens forme précisément l'une de ces parties, jeunes encore, aux lacunes nombreuses, aux règles hésitantes : d'où l'importance de la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale, en tant qu'elle consolide, qu'elle généralise ces règles existantes, et qu'elle en crée de nouvelles.

Nous avons dit aussi que la jurisprudence ne constitue qu'une source imparfaite de telles règles, parce qu'elle manque d'unité et de stabilité. Mais n'est-il pas évident que cette imperfection peut être plus ou moins accentuée selon les cas, que la succession de décisions analogues et non contradictoires sur une même question donne des garanties sérieuses de solidité juridique? A cet égard, la jurisprudence de la Cour nous paraît

donner le maximum de garanties que l'on puisse attendre d'un tribunal humain. Nous avons parfois signalé, dans ses décisions, des lacunes ou des obscurités; une seule fois, nous semble-t-il, dans le chapitre V (sections 2 et 3), nous avons dû relever une contradiction, tout au moins apparente, entre deux décisions de la Cour. Encore ne portait-elle que sur un point de détail. Ce qui nous permet de voir, dans l'homogénéité indéniable de sa jurisprudence, l'un des fondements de l'importance que nous lui avons reconnue.

Cette importance tient aussi, avons-nous précisé, à la nature des décisions rendues. Celles-ci peuvent être, en effet, créatrices de règles de Droit. Or, la nouveauté caractérise certains des principes que formule et applique la Cour : c'est, par exemple, le cas de plusieurs des règles d'interprétation des engagements internationaux que notre chapitre IV a longuement exposées. D'autre part, sans être nouveaux, des principes juridiques peuvent tirer leur importance de la généralité et de la force avec lesquelles ils sont exprimés : un grand nombre de ceux que nous avons extraits de la jurisprudence de la Cour répondent à ces conditions. C'est dire que cette jurisprudence, par la nature des décisions qui la composent, mérite toute l'importance que lui attachent, dans la réalité, les hommes politiques et les juristes.

Elle la mérite, enfin, parce qu'elle a pour auteur la juridiction la plus élevée du Droit international contemporain. Nous avons exposé l'organisation de cette juridiction, qui fait d'elle une véritable Cour de Justice, rendant de vraies décisions judiciaires. La Cour permanente de Justice internationale jouit d'une autorité telle que le Conseil de la Société des Nations s'est, dans le passé, toujours conformé à ses avis, et que ses arrêts ont été loyalement exécutés par les États plaideurs, même lorsqu'ils donnaient tort à leurs prétentions et, parfois même, comme celui du *Lotus* à l'égard de la France, soulevaient chez eux de violentes protestations. Il serait chimérique de voir, dans cette parfaite conduite passée et présente des États, la certitude qu'il en ira toujours de même à l'avenir, malgré l'absence d'une force internationale au service de la Justice. Mais elle constitue pour un organisme nouveau, en même temps qu'un heureux début, le plus précieux des encouragements. Et les États semblent avoir une confiance accrue dans la juridiction de la Cour : tout au

moins, le nombre et l'importance des différends, nés ou à naître, dont elle est présentement ou virtuellement saisie permet de le conjecturer.

* * *

Tout concourt ainsi à donner à chaque décision de la Cour, comme à l'ensemble de sa jurisprudence déjà formée, une importance capitale. Quant à la confiance des États en sa juridiction, bien des raisons peuvent l'expliquer, mais la prudence de ses décisions, ainsi que le travail consciencieux qu'elles manifestent, constituent certainement, à notre avis, l'une des plus agissantes.

*

Comme nous l'avons écrit à la fin de notre chapitre II, la Cour reste en contact permanent avec la vie juridique internationale, parce qu'elle se prononce toujours sur des cas concrets. Ainsi s'efforce-t-elle moins d'émettre des principes dont l'absolutisme diminuerait la valeur pratique que de donner des solutions conformes au développement présent du Droit international, des relations internationales.

Tandis qu'un tribunal interne applique un Droit codifié et rend des sentences pour l'exécution desquelles l'État, supérieur aux parties, interviendra, s'il le faut, avec toute sa force, la Cour permanente de Justice internationale se trouve, à tous ces points de vue, dans une position infiniment plus précaire. Non seulement le Droit qu'elle applique normalement ne possède pas la rigueur habituelle aux Droits internes, mais aucune force internationale n'est là pour assurer au besoin l'exécution de ses décisions, qui, ainsi, s'imposent par leur seule autorité morale. De plus, et surtout, les parties devant la Cour sont des États souverains, qui ont longtemps considéré leur souveraineté comme indiscutable et absolue, le Droit international comme purement facultatif, la soumission à une autorité internationale quelconque comme une *diminutio capitis* intolérable...

Aussi la Cour, tout en proclamant que la souveraineté est absolument relative, que les règles de Droit ou les décisions internationales obligent les États, écarte-t-elle les théories extrêmes de ces juristes qui voudraient précipiter à l'excès l'évolution du

Droit des Gens, au risque de le compromettre, et ébranler les fondements mêmes de l'autorité étatique. La jurisprudence de la Cour sait être modérée et tenir compte de la réalité : c'est le premier de ses caractères sur lequel nous voulions insister.

*

A côté de sa prudence, nous avons loué le travail consciencieux dont elle est la manifestation : la lecture des arrêts et avis le fait clairement apparaître.

Elle montre, par exemple, le souci de la Cour de connaître tous les faits dont peut dépendre la décision qu'elle est appelée à prendre : elle ajourne au besoin celle-ci, jusqu'à ce que des experts compétents aient remis le rapport qu'elle leur demande. Avis ou arrêt, sa décision s'ouvre, en règle générale, sur un résumé des faits qui expliquent la naissance du différend, sur un exposé des conclusions des parties : ainsi sait-on clairement de quoi il est exactement question. Puis, l'exposé des motifs reçoit tous les développements nécessaires, et l'on en citerait qui sont des merveilles de clarté : celui de l'avis 17 par exemple. La faculté, pour les juges dont l'opinion diffère de la décision rendue, d'exposer leur point de vue à la suite de cette décision, oblige évidemment la Cour à la peser davantage et à la justifier de son mieux, si elle n'en veut pas rendre l'exécution aléatoire. Jusqu'ici, beaucoup des arrêts et avis ont été fortement critiqués par les juges dissidents. Mais aucun de ceux-ci n'a pu reprocher à l'acte qu'il condamnait d'avoir été insuffisamment ou trop légèrement étudié.

D'un autre côté, la Cour n'est au service d'aucune doctrine, d'aucun groupe de pays. Sa composition, pour ainsi dire universelle, fait que tous les grands systèmes de Droit, toutes les mentalités juridiques de l'Ancien ou du Nouveau Monde y sont représentées : d'où une jurisprudence qui est le résultat d'une fusion, pour ainsi dire, de ces systèmes, de ces mentalités, et qui est, par là, capable des conceptions les plus larges, les plus détachées de toute routine locale. Et s'il faut prouver, par un exemple, l'indépendance de la Cour, nous citerons ce fait que, née, comme la Société des Nations, des derniers traités de paix, elle n'a cependant pas hésité, dans la plupart, sinon dans tous

les litiges polono-allemands dont elle a été saisie, à donner raison aux prétentions du pays vaincu en 1918.

* * *

Tout ceci nous donne grande confiance pour l'avenir. Sans doute, comme l'écrit M. Charles Dupuis, dans son introduction au livre du professeur Geza de Magyary sur *La juridiction de la Cour permanente de Justice internationale*, celle-ci ne peut « par elle-même avoir la vertu de bannir le fléau de la guerre des relations internationales...; d'assurer automatiquement, mécaniquement, la Justice et la Paix ». Les tribunaux internes eux-mêmes n'y parviennent pas, malgré qu'ils disposent de moyens d'action supérieurs. Mais, continue le même auteur, la Cour peut « contribuer » au maintien de la Paix : « directement, en tranchant les litiges... qui lui sont soumis...; indirectement, en habituant les États à recourir à la procédure judiciaire ». C'est pourquoi nous croyons que le professeur Hudson, dont nous avons cité les paroles dans notre premier chapitre, n'exagérerait pas l'importance de l'institution nouvelle, lorsqu'il en espérait, dans son cours de 1925 à l'Académie de Droit international de La Haye « un très large développement judiciaire de notre Droit des Gens ».

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

L. CHARLETY.

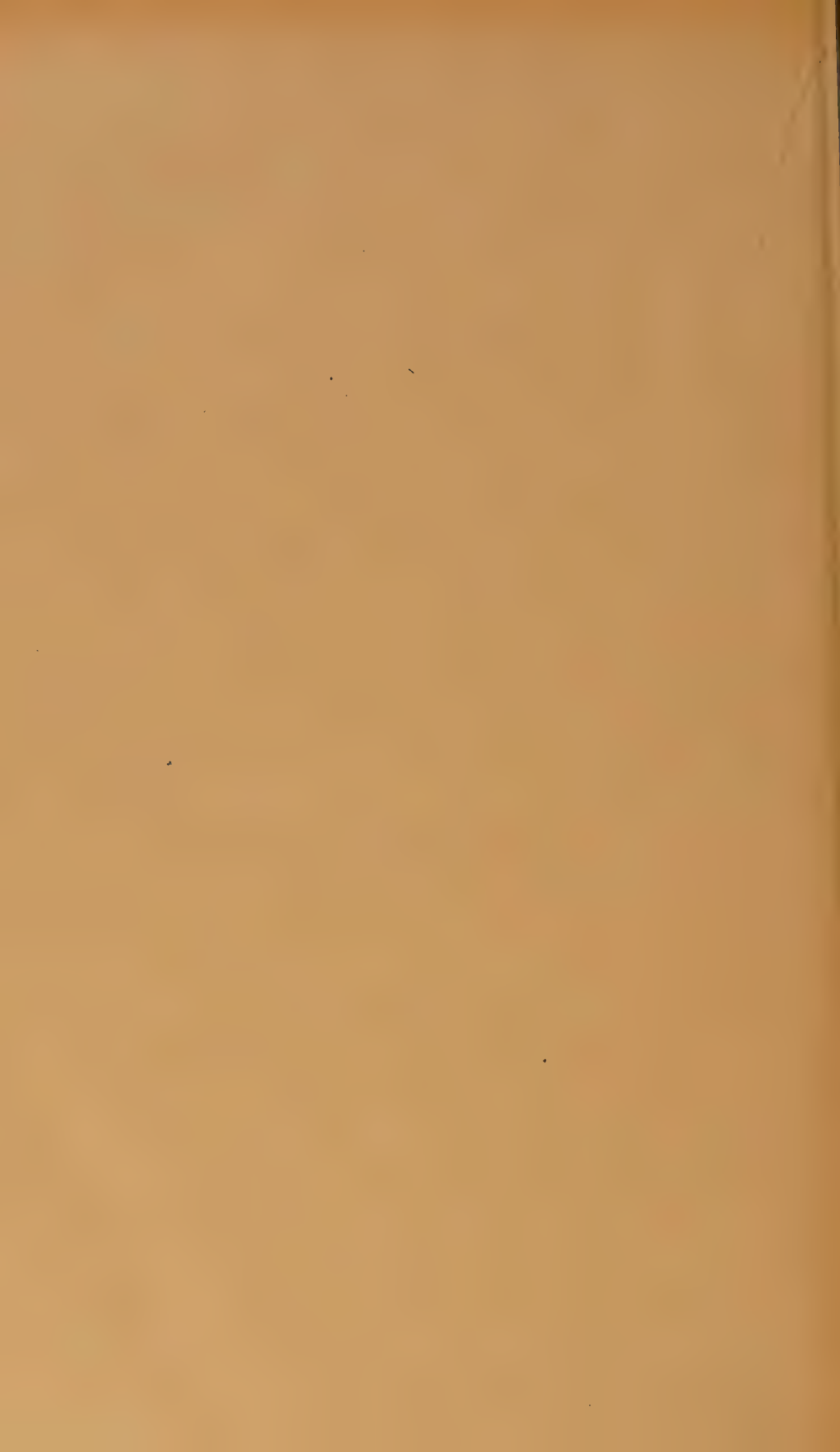
Vu : *Le Président,*

A. DE LA PRADELLE.

26 novembre.

Vu : *Le Doyen,*

H. BERTHÉLEMY.



BIBLIOGRAPHIE

I. — DOCUMENTS FONDAMENTAUX.

Publications de la Cour permanente de Justice internationale. Société d'Éditions A. W. Sijthoff. Leyde.

Série A : *Recueil des arrêts (et ordonnances)*, n° 1 à 23.

Série B : *Recueil des avis consultatifs*, n° 1 à 18.

II. — AUTRES DOCUMENTS.

Statut de la Cour permanente de Justice internationale.

Pacte de la Société des Nations.

Convention de Constantinople du 29 octobre 1888.

Traité du 18 novembre 1903 entre les États-Unis et Panama.

Traité de paix de Versailles du 28 juin 1919.

Traité de minorités du 28 juin 1919 entre les puissances alliées et associées et la Pologne.

Convention du 27 novembre 1919 entre la Grèce et la Bulgarie.

Convention du 15 mai 1922 entre l'Allemagne et la Pologne.

Convention de Lausanne du 30 janvier 1923.

Traité de Lausanne et Protocole XII du 24 juillet 1923.

Décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920.

Décision de la Conférence des Ambassadeurs du 6 décembre 1922.

Décision du Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig du 23 décembre 1925.

Mandat de la Grande-Bretagne sur la Palestine du 25 juillet 1922.

Décrets français du 8 novembre 1921 sur la nationalité en Tunisie et au Maroc.

Loi polonaise du 14 juillet 1920.

III. — LIVRES.

COLIN et CAPITANT : *Cours élémentaire de Droit civil français*, édition de 1927.

- CUCHE : *Précis de procédure civile et commerciale*, édition de 1926.
- DUPUIS : *Introduction au livre de Geza de Magyary*.
- FAUCHILLE : *Traité de Droit international public*, édition de 1922.
- FOUQUES-DUPARC : *La protection des minorités de race, de langue et de religion*, édition de 1922.
- B. DE FRANQUEVILLE : *L'Œuvre de la Cour permanente de Justice internationale*, édition de 1928.
- GIDEL : *Cours de droit international à l'École des Sciences Politiques*, année 1927-1928.
- GEZA DE MAGYARY : *La juridiction de la Cour permanente de Justice internationale*, édition de 1931.
- A. DE LAPRADELLE : *Introduction au livre de Fouques-Duparc*.
- LAWRENCE : *Les principes de Droit international*, édition de 1907.
- MÉRIGNHAC : *Traité de Droit public international*, édition de 1907.
- NIBOYET : Article sur les « droits acquis » dans le *Répertoire de Droit international*, tome V, édition de 1929.
- PASCAL : *Pensées et opuscules*, 1 volume chez Hachette, édition de 1920.
- PILLET : *Traité pratique de Droit international privé*, édition de 1923-1924.
- PILLET et NIBOYET : *Manuel de Droit international privé*, édition de 1924.
- PLANIOL : *Traité élémentaire de Droit civil*, édition de 1906.
- POLITIS : *La justice internationale*, édition de 1924.
- POLITIS : *Les nouvelles tendances du Droit international*, édition de 1927.
- STRUPP : *Éléments de Droit international public universel, européen et américain*, édition de 1927 en un volume, ou (sauf indication contraire) de 1930 en deux volumes.
- WEISS : *Manuel de Droit international privé*, édition de 1925.

IV. — COURS DE L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE

- BARBOSA DE MAGALHAES : *La doctrine du domicile en Droit international privé*, volume XXIII.
- CYBICHOWSKI : *La compétence des tribunaux à raison d'infractions commises hors du territoire*, vol. XII.
- DUPUIS : *Liberté des voies de communication, relations internationales*, vol. II.
- EHRLICH : *L'interprétation des traités*, vol. XXIV.
- HEALY : *Théorie générale de l'ordre public*, vol. IX.

- HUDSON : *Les avis consultatifs de la Cour permanente de Justice internationale*, vol. VIII.
- ISAY : *De la nationalité*, vol. V.
- LE FUR : *La théorie du droit naturel depuis le XVIII^e siècle et la doctrine moderne*, vol. XVIII.
- MANDELSTAM : *La protection des minorités*, vol. I.
- POLITIS : *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*, vol. VI.
- SALVIOLI : *La jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale*, vol. XII.
- SALVIOLI : *La responsabilité des États et la fixation des dommages et intérêts par les tribunaux internationaux*, vol. XXVIII.
- SÉFÉRIADÈS : *L'échange des populations*, vol. XXIV.
- VERDROSS : *Le fondement du Droit international*, vol. XVI.
- Ch. DE VISSCHER : *La codification du Droit international*, vol. VIII.

V. — PÉRIODIQUES.

1. *L'Esprit International* :

Année 1929 : Du droit des minorités et des États minoritaires, par OSUSKY.

2. *Figaro* :

30 juin 1930 : Éditorial, par A. CHAUMEIX.

3. *Revue des Deux Mondes* :

1^{er} juillet 1930 : Les minorités opprimées : les Polonais en Allemagne, par Ph. POIRSON.

4. *Revue de Droit international* :

Année 1927 : L'arrêt n° 7 de la Cour permanente, par G. GIDEL.

Année 1928 : Le *Lotus* à la Cour de La Haye, par N. HENRY.

Année 1928 : L'affaire du *Lotus* et le Droit pénal international, par DONNEDIEU DE VABRES.

5. *Revue de Droit international public* :

Année 1926 : La jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale, par NEGULESCO.

6. *Revue générale de Droit international public* :

Année 1925 : De l'influence du changement de souveraineté sur la loi territoriale, par A. de LAPRADELLE.

Année 1928 : Les concessions et le Traité de Lausanne, par TEYS-SAYRE.

Année 1929 : L'affaire des emprunts serbes et brésiliens devant la Cour de Justice internationale par R. GENET.

7. *Revue des Sciences Politiques* :

Année 1930 : L'établissement des réfugiés en Grèce, par ARGYRO-POULO.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVERTISSEMENT	v

CHAPITRE I

La jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale.

SECTION 1. — La jurisprudence en Droit interne et en Droit international.	1
SECTION 2. — La jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale	7

CHAPITRE II

La souveraineté des États et le Droit international.

SECTION 1. — La souveraineté : son étendue, ses limites. .	12
I. —	12
II. — L'État est souverain	13
III. — L'État n'est pas souverain absolu.	17
IV. — Théorie de la souveraineté limitée.	20
SECTION 2. — Le Droit international et les Droits nationaux.	23
I. — Le Droit international : son contenu	23
II. — Le Droit international : son domaine d'application.	26
SECTION 3. — Le droit de juridiction de l'État.	29
I. — La juridiction de l'État.	29
II. — Les différends internationaux.	35
SECTION 4. — Conclusion.	39

CHAPITRE III

La nationalité des individus et des personnes morales.

	Pages
SECTION 1. — Les individus.	40
I. — Les liens entre l'individu et l'État.	40
II. — La nationalité	43
SECTION 2. — Les personnes morales	47
I. — Les personnes de Droit public	47
II. — Les sociétés de commerce : leur nationalité.	48
III. — Les sociétés de commerce : la notion d'entreprise.	52

CHAPITRE IV

Les engagements internationaux.

SECTION 1. — Les effets des engagements internationaux.	57
I. — Les conventions internationales.	57
II. — Les décisions internationales.	65
SECTION 2. — L'interprétation des engagements internationaux.	73
I. — Qu'est-ce qu'interpréter?	74
II. — Qui interprète?	76
III. — Comment interpréter?	83
A. — Cas d'un texte unique et clair.	85
B. — Cas d'un texte unique et obscur ou absurde.	90
C. — Quelques cas particuliers	103
D. — Cas de deux textes.	107
SECTION 3. — L'exécution des engagements internationaux et les conséquences de leur inexécution.	112
I. — L'exécution.	112
II. — Les conséquences de l'inexécution.	120
A. — Le devoir de réparation.	121
B. — Les modalités de la réparation.	123
C. — La réparation pour dommage multiple.	129
SECTION 4. — Conclusion.	133

CHAPITRE V

Les changements de souveraineté et leurs conséquences.

	Pages
SECTION 1. — Le respect des droits acquis.	136
I. — Le principe du respect des droits acquis.	137
II. — Quelques modalités du principe du respect des droits acquis.	140
SECTION 2. — Le droit de liquidation.	144
SECTION 3. — Les contrats de concession.	151
SECTION 4. — La protection des minorités.	160
I. — Généralités	160
II. — La protection des minorités proprement dite. .	163
A. — L'appartenance à une minorité.	163
B. — Les droits des minorités.	167
C. — Les garanties des droits des minorités. . .	171
III. — L'échange des populations.	173
SECTION 5. — Conclusion.	177

CHAPITRE VI

**Trois questions relatives
à la mer et aux voies d'eau internationales.**

SECTION 1. — L'abordage en haute mer	179
SECTION 2. — Le droit de neutralité des riverains d'une voie d'eau internationale.	182
SECTION 3. — Les fleuves internationaux : les Commissions fluviales.	184
CONCLUSION	194
BIBLIOGRAPHIE.	201

